

LA VIE MUNICIPALE ET L'URBANISME EN CHINE

THÈSE

SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

POUR LE DOCTORAT D'UNIVERSITÉ

PAR

LOO Kon-tung

*Licencié en Droit de l'Université Sun Yat-Sen de Canton
Pensionnaire de l'Institut Franco-Chinois de Lyon*



LYON

BOSC Frères, M. & L. RIOU

IMPRIMEURS-ÉDITEURS

42, Quai Gailleton, 42

—
1934

**LA VIE MUNICIPALE ET L'URBANISME
EN CHINE**

L'Association Universitaire Franco-Chinoise (Institut Franco-Chinois), déclare que les assertions et les opinions émises dans les ouvrages qu'elle publie doivent être considérées comme propres à leurs auteurs et qu'elle n'entend leur donner ni approbation, ni improbation.

UNIVERSITÉ DE LYON - FACULTÉ DE DROIT

LA VIE MUNICIPALE ET L'URBANISME EN CHINE

THÈSE

SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

POUR LE DOCTORAT D'UNIVERSITÉ

PAR

LOO Kon-tung

Licencié en Droit de l'Université Sun Yat-Sen de Canton

Pensionnaire de l'Institut Franco-Chinois de Lyon



LYON

BOSC Frères, M. & L. RIOU

IMPRIMEURS-ÉDITEURS

42, Quai Gailleton, 42

—
1934

UNIVERSITÉ DE LYON - FACULTÉ DE DROIT

Professeurs honoraires

- MM.** APPLETON (Charles), *, §.
 APPLETON (Jean), O. *, §, § I.
 PIC (Paul), O. *, § I.

Professeurs

- MM.** JOSSERAND O. *, §, I., Doyen, Professeur de *Droit civil*.
 LAMBERT (Edouard), *, § I., Professeur de *Droit comparé*.
 LAMEIRE, *, § I., Professeur de *Droit administratif et d'Histoire du Droit public de Doctorat*.
 LÉVY, *, § I., Professeur de *Droit civil*.
 GONNARD, §, § I., Professeur de *Economie politique*.
 ANTONELLI, *, §, § I., Professeur de *Histoire des doctrines économiques*.
 PERROUD, §, § I., Professeur de *Procédure civile*.
 COHENDY (Georges), § I., Professeur de *Droit commercial général*.
 GARHAUD (Pierre), §, §, Professeur de *Droit criminel*.
 ROUBIER, §, Professeur de *Droit civil*.
 FALLETTI, Professeur de *Droit Romain*.
 LAMBERT (Jacques), Professeur de *étude des institutions internationales de la Paix*.
 DE LAPLANCHE, Professeur de *Histoire du Droit Français*.
 NICOLAS, §, § I., Professeur de *Droit administratif*.
 PHILIP, Professeur de *Science financière et de Législation française des Finances*.
 PERROUX (François), Professeur de *Législation et Economie industrielles et rurales*.
 BASTID, Professeur sans chaire.

Agrégée

- M^{me}** BASDEVANT, chargée d'un cours de *Droit International Public*.

Chargé de cours

- M.** CONDOMINE, § I., *Droit civil et droit public* (Capacité, 2^e année).
M. SCHATZ, Professeur à la Faculté de Droit de Lille, chargé du Cours de *Economie Politique* (Doctorat).

Chargés de conférences

- M^{me}** CLAPS-LIENHART.
M. BRUN.
M. TRÉVOUX.



MEMBRES DU JURY

- M.** NICOLAS, Professeur à la Faculté de Droit, *président*.
M. LAMEIRE, Professeur à la Faculté de Droit.
M^{lle} BASDEVANT, Agrégée. } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

Ex-Président de la Chambre Civile

Bâtonnier du Barreau près la Cour d'Appel de Canton

A MA MÈRE

A MES FRÈRES ET MA SŒUR

A MON CHER MAÎTRE

MONSIEUR NICOLAS

Professeur à la Faculté de Droit de Lyon



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA VIE MUNICIPALE ET L'URBANISME EN CHINE

Avant-propos

Dans un pays immense comme la Chine, les problèmes que posent la vie municipale et l'urbanisme sont extrêmement complexes. Traiter l'ensemble de ce vaste sujet dans les limites de cette courte thèse est une tâche ardue qui risquerait d'aboutir à une étude superficielle. Aussi nous efforcerons-nous de restreindre notre sujet à un cadre bien défini, consistant dans une étude des réglementations gouvernementales et locales et dans certaines réformes qui pourraient être proposées. Entre temps, nous observerons des faits qui résultent de l'application récente de l'urbanisme à nos villes et des progrès qui ont été réalisés dès l'avènement du régime municipal.

Jusqu'à présent, ce dernier régime n'est point universel. Les campagnes et les petites villes sont soumises à un régime administratif différent. Seules les grandes villes sont autorisées de s'ériger en municipalités, aux termes de la loi de 1930, et peuvent se donner une série de réglementations locales pour leur aménagement. Parmi elles nous nous référerons surtout aux municipalités de Nankin, Shanghai, Hankéou, Canton, Tsing-Tao et Tientsin ; non seulement leur

importance à tous points de vue mérite une attention particulière, mais aussi leur réglementation relativement complexe peut servir d'exemple au cours de notre travail.

Nous exprimons le désir que ce travail, si modeste et si imparfait soit-il, puisse être consulté par nos législateurs et nos administrateurs, et contribuer au progrès de la vie municipale et de l'urbanisme dans notre pays.

En terminant cet avant-propos, nous tenons à remercier bien vivement et respectueusement notre cher Maître, M. le Professeur Nicolas, qui nous a encouragé à entreprendre cette étude en nous signalant l'importance de la question et qui a daigné nous faire le grand honneur d'accepter la présidence du jury appelé à examiner notre travail. Nous lui garderons toujours une vive reconnaissance pour les précieux conseils qu'il nous a prodigués.

Nous prions aussi d'agréer l'hommage de notre gratitude tous nos Maîtres de la Faculté dont nous avons suivi les cours avec fruit.

La documentation qui nous a servi dans notre travail a été puisée presque entièrement dans les publications officielles des municipalités, sauf pour certaines parties où les rapports et statistiques municipales font encore défaut et pour lesquelles nous avons utilisé des documents provenant de grands journaux ou de sources diverses.

Introduction

L'urbanisme est une science fort nouvelle. Au cours de ces dernières années, il s'est d'ailleurs rapidement développé et a déjà conquis droit de cité dans tous les pays du monde. Ceux que préoccupent l'organisation rationnelle des villes modernes et l'aménagement des agglomérations anciennes ne peuvent plus se dispenser de faire appel aux principes de cette science.

Cependant, la nécessité de l'urbanisme est presque aussi vieille que le monde. Dès que les hommes vivent en commun, ils ont à satisfaire à des besoins communs. La satisfaction de ces besoins donnera lieu à des règles, à des conventions qui constituent l'origine du droit, dont l'urbanisme fait partie en tant que droit municipal. Aussi nous pouvons remonter jusqu'aux époques les plus lointaines dans l'histoire européenne et chinoise pour trouver la trace de l'urbanisme.

Mais l'urbanisme, en tant que science, ne date que de quelques années et n'a définitivement pris corps qu'au milieu du siècle dernier. A ce moment, en effet, les fonctions des villes se sont largement amplifiées, par suite du développement inouï de l'industrie mécanique et centralisée au détriment des métiers d'artisans dispersés. Cet événement historique a eu pour conséquence d'inciter les administrateurs, les

sociologues, les hygiénistes, les techniciens à une étude d'une ordonnance meilleure des grands centres urbains. Ce fut l'origine de la science moderne de l'urbanisme.

Le domaine de l'urbanisme est bien vaste. Cette science étudie tout ce qui concerne l'aménagement et l'embellissement des villes, en recherchant des moyens efficaces pour assurer le confort, la salubrité et l'esthétique, en dotant les villes modernes de règles administratives bien conçues à cet effet, et de constructions rationnelles s'adaptant aux circonstances actuelles, ainsi qu'aux extensions futures de la cité. Tel est en effet l'objet de l'urbanisme.

Dans cette étude, nous n'avons nullement la prétention d'entrer dans le détail de l'évolution historique des villes chinoises. Cela dépasserait notre cadre. Nous nous bornons à constater les réalisations de l'urbanisme à l'époque transitoire, c'est-à-dire la période où les villes non organisées encore se sont transformées et ont adopté peu à peu le régime municipal actuel.

Il y avait, sous toutes les dynasties de l'ancienne Chine, une capitale impériale qui était directement administrée par les agents de l'Empire et parfois, très bien aménagée. Il y avait aussi des capitales de provinces et des centres commerciaux qui groupaient des agglomérations d'habitants assez nombreuses et qui se soumettaient à l'administration centrale. Mais la prospérité des anciennes capitales des diverses dynasties ne pouvait résister à la décadence de celles-ci. Quant aux autres villes bâties d'une façon désordonnée, elles n'étaient pas susceptibles de s'acheminer vers le progrès, même avec le temps.

Le développement des grands centres urbains s'est manifesté en Chine beaucoup plus tard que dans les pays européens et américains. Ce mouvement ne date que de la deuxième moitié du xix^e siècle. Cela tient à deux raisons principales. Tout d'abord au point de vue économique, la structure de notre société était agricole. La plus grande partie de la population vivait, et même vit encore des ressources de l'agriculture. Les cultivateurs, chez nous comme partout ailleurs, habitant de petites villages dispersés dans les campagnes et s'attachant au sol, n'avaient pas besoin de se grouper en grandes agglomérations. La vie urbaine ne leur convient pas. En outre, la Chine était presque toujours soumise à un régime de centralisation extrême. Dans tout le cours de son histoire, les gouvernements ne voulaient pas créer des services municipaux autonomes. L'absence de ces services entraînait la plupart du temps le mauvais aménagement des villes. Le développement urbain de la Chine ne pouvait donc pas se réaliser.

Aux dernières années de la dynastie des Tsing, le peuple Chinois lutte contre l'influence économique et politique des puissances étrangères, s'industrialise peu à peu et songe à l'établissement d'un régime démocratique en Chine. A partir de ce moment, la structure politique et sociale ancienne a été fortement ébranlée et progressivement s'est transformée. Le développement de grandes industries diverses a commencé et continue toujours. Il en résulte que les populations urbaines s'accroissent sans cesse. Les cultivateurs, ainsi que tous les paysans, tentés par la vie des villes, plus confortable que celle de la campagne

et surtout par les places lucratives et faciles à trouver, affluent dans les grands centres urbains. Pour prévenir les inconvénients provenant du surpeuplement des villes, ces dernières ont tout d'abord revendiqué l'autonomie municipale dans le but de s'administrer elles-mêmes. Et en outre elles ont essayé de prendre certaines mesures en vue de réaliser un aménagement adapté à une condition nouvelle. Alors se sont posés les problèmes de l'urbanisme. Pour les étudier avec fruit, il faut les étudier en même temps que l'organisation municipale.

Pour mieux comprendre l'histoire de l'organisation municipale, nous pouvons la diviser en trois périodes distinctes : 1° avant la création du service de la police en 1905 ; 2° après la création du service de la police ; 3° la formation de l'autonomie municipale qui a commencé en 1908 et se poursuit actuellement encore.

I. — Les villes, avant la création du service de la police en 1905, n'avaient pas d'administration municipale véritable, bien que la vie urbaine existât depuis des siècles. Il convient de dire que le gouvernement central avait seul le pouvoir d'administrer. Les villes et les campagnes étaient administrées par ses agents, qui représentaient ainsi le pouvoir central en même temps qu'ils assuraient les fonctions de l'autorité locale.

Cependant l'autorité de la puissance administrative ne pénétrait pas dans toutes les affaires intéressant le public. Ce dernier vivait très librement et d'une façon désordonnée, sans que la moindre mesure de l'admi-

nistration intervint, sauf en matière d'impôts ou de droits à payer pour contribuer aux dépenses du gouvernement. La vie urbaine de cette période ressemblait beaucoup à la vie rurale. Les habitants se désintéressaient de l'administration de la ville. Mais, bien entendu, les services de justice, de finances et d'armée avaient été depuis longtemps créés et existaient toujours dans les grands centres en vue d'assurer le bon ordre, la perception des impôts, la punition des criminels et le règlement des litiges civils. Mais aucune réglementation publique n'existait concernant l'aménagement des villes. Les habitants pouvaient construire à leur gré, sans avoir besoin de demander le permis de bâtir, puisque la police de construction, les règlements de voirie et le plan d'alignement faisaient totalement défaut. Pourtant, il y avait des travaux de voirie entrepris par les habitants eux-mêmes, qui se réunissaient en associations semblables aux associations syndicales libres en France, pour supporter les frais des travaux. Dans les quartiers riches, les rues étaient peut-être bien pavées et balayées, tandis que dans les quartiers pauvres, les voies restaient à l'état naturel sans le moindre aménagement. A l'égard de l'hygiène publique, l'Etat n'intervenait pas et laissait à des hospices organisés par des philanthropes le soin de s'occuper des malades. En ce qui concerne l'assistance sociale, c'étaient également les hospices qui assuraient l'abri ou la nourriture des indigents, orphelins et malheureux. En résumé, nous pouvons dire que les villes n'étaient pas organisées en ce moment. L'administration municipale n'existait pas. Il n'y avait que

certaines associations syndicales et des hospices constitués spontanément par les habitants pour la gestion des services indispensables à la vie des grandes agglomérations.

II. — Pendant les dernières années du règne de Kwang-Syu, la défectuosité de l'ancien régime administratif des villes a été accentuée par le fait de l'accroissement constant des populations urbaines, provoquant une vie urbaine plus compliquée et des besoins communs multipliés. L'administration a dû intervenir dans beaucoup de domaines, sinon les intérêts publics auraient été compromis. C'est ainsi que le gouvernement a décidé d'opérer une réforme administrative des villes, consistant dans la création d'un organe administratif pour assurer certains services publics indispensables à la vie urbaine. Ce fut la naissance du *Service de la Police* dans la capitale de Pékin et dans les provinces. En 1905, un nouveau ministère fut créé pour la gestion de la police générale et la surveillance de la police locale. En même temps, deux bureaux de police métropolitains ont été institués à Pékin : l'un pour le maintien de l'ordre à l'intérieur des remparts, l'autre à l'extérieur des remparts. Pour les provinces, des ordonnances ultérieures ont successivement créé les services de la police dans les capitales provinciales. Dans chaque province, le Préfet de police, nommé par décret, avait mission d'exercer l'administration de la police dans la capitale de la province et gérer en même temps les affaires publiques de la ville. Relevant directement du gouvernement ou du vice-roi, son pouvoir s'étendait sur tout le ter-

ritoire de la province. Le pouvoir de police était entendu dans le sens le plus large, comprenant la sécurité publique, l'hygiène publique, la prévoyance et l'assistance sociales. Grâce à son action, la vie urbaine s'améliorait beaucoup. Le gouvernement a fait ainsi un grand pas vers l'organisation municipale.

Cependant le statut du service de police était assez divers. La police de Pékin était entretenue aux frais du trésor d'Etat, tandis que les services de la police dans les provinces n'avaient pour ressources que la taxe d'habitation qui était perçue sur les habitants de la localité, à raison du revenu ou de la valeur vénale du logement. A ce point de vue, le service de police présentait un caractère de police générale à Pékin et de police locale en province. Au fur et à mesure qu'une ville se trouvait en état de supporter les dépenses nécessaires, ayant une population assez intense à cet effet, elle pouvait recevoir un service de police, soit spontanément sur sa demande, soit d'office par les soins du gouvernement.

Les grandes villes possédaient un régiment de sapeurs-pompiers pour la lutte contre l'incendie, des agents pour les travaux de voirie; certains autres pour prendre des mesures d'hygiène, et des hôpitaux. Tous les agents relevaient directement du chef de la police, la seule autorité constituée de la ville. Ce régime était très rudimentaire, puisque tous les services dépendaient de la police et leur organisation était simpliste. L'autonomie municipale locale n'existe pas encore.

Bien que les travaux de percement et de pavage des rues eussent été entrepris par l'administration, celle-

ci ne s'est jamais préoccupée du développement futur de la cité, ni d'autres mesures d'urbanisme. Les travaux n'avaient pour but que de rendre les voies carrossables. Aucun règlement de la voirie n'existait, les immeubles pouvaient être construits librement. Les voies étaient balayées tous les jours par des ouvriers payés par l'administration. Mais les autres mesures sanitaires étaient souvent négligées.

Ce régime présentait donc beaucoup de défauts. On a voulu les corriger par l'organisation de la municipalité autonome. Cette idée a conduit à la troisième période. Mais il est à remarquer que le régime de la deuxième période subsiste aujourd'hui encore dans les localités non érigées en municipalités ou en groupements autonomes.

III. — L'institution de la police n'était qu'une mesure de déconcentration modérée. Les agents, recrutés par le gouvernement central, ne sauraient en effet bien représenter les intérêts locaux des habitants et pourvoir à leurs besoins. Se rendant compte de l'infériorité de cette organisation, le gouvernement a donc décidé d'établir l'autonomie municipale dans les villes et les campagnes. En 1908, une ordonnance fut rendue le 27 décembre, portant sur l'organisation urbaine et rurale et donna le droit aux citoyens d'élire leurs administrateurs.

Voici la teneur de ce texte :

1° TERRITOIRE. — Toute agglomération d'habitants au-dessous de 50.000 âmes sera organisée en commune rurale. Celles au-dessus de 50.000 habitants et celles qui se trouvent au siège du pouvoir de diverses

circonscriptions administratives (Fou, Ting, Tchéou, Hsian) devront s'ériger en communes urbaines. Le territoire de la commune est fixé dans des limites précises. En cas de conflit ou de modification, le pouvoir de délimiter appartient à l'autorité locale compétente, approuvée par l'autorité supérieure provinciale. Désormais, tout changement est ordonné après délibération par le Conseil de la circonscription supérieure, le Conseil communal entendu.

2° SERVICES. — Ils sont énumérés dans le texte comme il suit :

a) enseignement primaire et secondaire, éducation sociale, etc.

b) hygiène publique, assainissement des voies.

c) travaux publics.

d) commerce, industrie et agriculture : leur amélioration et éducation professionnelle.

e) prévoyance et assistance sociales.

f) utilités publiques : tramways, éclairage, alimentation en eau, etc.

g) affaires gérées traditionnellement par les notables de la localité.

3° RÉGLEMENTATION AUTONOME. — Pour la gestion de ses services, la commune édicte des règlements municipaux, à condition qu'ils ne contiennent rien de contraire à la présente ordonnance, ni aux lois ou aux règlements du gouvernement. Leurs sanctions ne peuvent dépasser ni une amende de plus de 10 yens, ni la suspension des droits civiques pendant plus de cinq ans.

4° ORGANES. — La commune a deux organes : un délibérant, le Conseil municipal, et un exécutif, le Bureau municipal.

a) Le Conseil se compose de 20 membres, élus par les habitants, dans les communes de plus de 50.000 âmes, plus un membre par fraction de 5.000 habitants en plus de 50.000, sans que le chiffre total puisse dépasser 60. Pour les communes rurales, le chiffre des membres varie de 6 à 18, suivant l'importance de la population. Le Conseil a les attributions suivantes : délibération sur les affaires de la commune, nomination des agents, contrôle de l'organe exécutif.

b) Le Bureau municipal se compose d'un maire, un à trois adjoints, et quatre à douze adjoints honoraires dans les villes ; dans les campagnes, d'un maire et un adjoint. Le maire est nommé par le gouverneur de la province, sur deux candidats présentés par le Conseil. Les adjoints sont élus par le Conseil et approuvés par le pouvoir de tutelle. Les attributions comportent : opérations électorales, préparation de l'ordre du jour du Conseil, exécution de ses délibérations et les affaires déléguées par la loi ou les autorités supérieures, veto suspensif des décisions du Conseil.

5° FINANCES. — Les ressources de la commune comprennent : a) les produits du domaine communal ; b) des taxes additionnelles et spéciales.

6° TUTELLE DE LA COMMUNE. — L'autorité compétente a le pouvoir de dissoudre le Conseil et révoquer les agents élus, sous réserve de l'approbation du gouverneur. La dissolution et la révocation donnent lieu à une nouvelle élection ou nomination.

En résumé, ce texte a réalisé une étape décisive dans la marche vers la décentralisation. Le progrès est marqué par trois points essentiels : 1° la distinction

entre les services généraux et municipaux ; 2° la création d'un organe municipal délibérant ; 3° la participation des habitants à l'administration municipale.

Malheureusement, à peine ce régime autonome fut-il mis en application dans certaines grandes villes que la Révolution de 1911-12 survint et le mouvement fut arrêté.

Dès l'avènement de la République, tout est à réformer. Les législateurs, ainsi que les citoyens, ont concentré toute leur attention sur la constitution du gouvernement. Pendant deux ans le problème de l'organisation municipale a subi une éclipse. Certains gouvernements provinciaux n'ont cependant pas manqué de réglementer provisoirement l'organisation des villes de leur ressort. Mais Yuan Che-Khai, Président de la République qui, cherchant à fausser l'opinion publique pour établir un empire, se voyait gêné par le développement démocratique, annula toute organisation autonome (Décret du 3 février 1914). Pour voiler ses intentions ambitieuses, il a rendu un « Règlement d'essai de l'autonomie locale », qui n'a jamais été appliqué. Après sa mort, le gouvernement central, impuissant et instable, ne pouvait s'occuper des affaires locales. Néanmoins, le gouvernement de la province de Kwang-toung a promulgué en 1921 un règlement sur l'organisation municipale de la ville de Canton. Cette mesure a inauguré une phase nouvelle du régime municipal en Chine. Désormais, Canton est érigé en municipalité ayant ses services publics propres et un certain degré d'autonomie, avec l'ins-

titution d'un organe délibérant composé des membres élus pour représenter les intérêts publics.

Vu le progrès réalisé par la ville de Canton, le gouvernement de Pékin s'empessa de donner aux villes de population au-dessus de 10.000 âmes une organisation type (Décret du 5 juillet 1921). Selon le texte, les municipalités se distinguent en deux formes : spéciale et ordinaire. La première, relevant de la province, est administrée par un organe exécutif collégial, et la dernière par un maire seul. Ce régime ne fut appliqué qu'une fois à la ville de Taing-Tao.

Dès l'établissement du gouvernement national à Nankin, en 1927, l'unité nationale s'est établie. Le gouvernement a décidé de réorganiser le pays d'après le programme politique légué par Sun-Yat-Sen, chef du parti au pouvoir. Selon lui, la réorganisation du pays devrait commencer par la réalisation de l'autonomie locale. Pour cette raison, le gouvernement national ne tarda pas à promulguer deux lois (3 septembre 1928) : l'une sur l'organisation des municipalités spéciales du ressort du gouvernement central, l'autre sur celles des municipalités ordinaires, du ressort de la province. (Les lois ont été fusionnées en une seule au 20 mai 1930, et sur certains points modifiées. Actuellement, il n'y a que treize municipalités régies par la législation en vigueur.) En vertu de ces lois, huit villes sont érigées en municipalités spéciales et plus d'une quinzaine en municipalités ordinaires.

Etudier la loi municipale pour examiner si elle peut assurer une bonne administration, et les réglementa-

tions urbaines afin de voir si elles se conforment aux principes de l'urbanisme, tel est le but de notre travail.

Nous traiterons successivement les points suivants:

a) Tout d'abord, étude de l'organisation administrative des municipalités ; ensuite les moyens juridiques de l'urbanisme servant d'instrument indispensable pour l'accomplissement des travaux urbains. Enfin, les moyens financiers que les municipalités pourraient utiliser pour faire face aux dépenses de leurs services. Telles sont les matières de la première partie.

b) Dans la seconde partie, étude de l'organisation et du fonctionnement des services municipaux essentiels à l'aménagement urbain, savoir : services de travaux publics, services d'utilité publique (transport en commun, eau et électricité), sécurité publique et hygiène publique.

Au cours de notre travail nous noterons les progrès réalisés par l'organisation municipale et l'urbanisme en Chine ; nous signalerons aussi les défauts du régime actuel, avec les solutions paraissant susceptibles d'y remédier.

PREMIERE PARTIE

**L'Administration municipale
et ses moyens d'action**

CHAPITRE PREMIER

L'organisation actuelle des municipalités en Chine

(Loi 20 Mai 1930, complétée par LL. 10 Aout 1932)

SECTION I. — LA MUNICIPALITE

Il y a en Chine deux espèces de municipalités :
1° celles du ressort du gouvernement central ; 2° celles
du ressort de l'administration provinciale.

A. — Sont autorisées à s'ériger en municipalités
relevant directement du Conseil exécutif du Gouverne-
ment national, les agglomérations urbaines qui rem-
plissent l'une des conditions suivantes :

- a) capitale ;
- b) villes ayant une population au-dessus d'un mil-
lion ;
- c) villes dont la situation politique et économique
est particulièrement importante.

Néanmoins, dans l'intérêt de la bonne administra-
tion des villes, celles qui remplissent l'une des deux
dernières conditions précédemment indiquées, mais
se trouvant au siège de l'administration provinciale,

doivent être soumises au contrôle de cette dernière.

B. — Sont autorisées à s'ériger en municipalités sous la juridiction de l'administration provinciale les agglomérations qui répondent à l'une des deux conditions suivantes :

a) villes ayant une population de plus de 300.000 habitants ;

b) villes d'une population au-dessus de 200.000 habitants et dont les produits annuels des taxes sur les revenus commerciaux, sur les patentes, sur les propriétés foncières s'élèvent à plus de la moitié des recettes totales de ces localités.

Ces deux sortes de municipalités ont la même organisation. La distinction n'existe qu'en ce qui concerne le pouvoir de tutelle. Pour les municipalités relevant du pouvoir central, leur création et le contrôle des actes sont de la compétence du Ministère de l'Intérieur du Conseil exécutif. L'administration provinciale ne peut exercer aucune influence sur elles : ni demander des comptes d'administration, ni donner des injonctions, car ce serait empiéter sur le domaine du ministre. Pour celles relevant de la juridiction provinciale, leur création est aussi décidée par le gouvernement, mais sur l'avis de l'administration provinciale. L'approbation des actes appartient en définitive au gouvernement, mais ce pouvoir est exercé par l'intermédiaire de l'administration provinciale. Celle-ci peut donner des injonctions aux municipalités.

I. — PERSONNALITÉ JURIDIQUE

Depuis longtemps, les habitants des villes avaient certains patrimoines indivis gérés par un organe semblable à l'Association syndicale française, dont le syndic était élu par les habitants parmi les notables de la localité. Sauf pour les actes litigieux, cette association tout à fait libre tant pour l'organisation que pour la gestion des patrimoines collectifs, ne subissait aucun contrôle de la part de l'administration. Ces patrimoines pouvaient être affectés à l'usage public, et être aliénés par simple décision du syndic. En cas de conflits entre les habitants et le syndic, ou entre les habitants eux-mêmes, l'affaire devait être portée devant l'autorité administrative. Malgré l'existence de ces organes, la personnalité des villes n'existe pas encore, puisque les villes n'ont pour ainsi dire pas encore pris corps.

La personnalité morale des villes apparaît pour la première fois en Chine en 1921, dans la municipalité de Canton. Selon l'art. 4 du règlement organique de cette dernière, « la municipalité a l'administration et la disposition des patrimoines municipaux ». Elle possède un budget propre, le pouvoir de faire des emprunts et celui de passer des contrats. Suivant son exemple, le règlement de l'autonomie municipale du 3 juillet 1921 a précisé dans son art. 4 que « la ville érigée en municipalité est une personne morale qui, sous le contrôle du pouvoir de tutelle, gère les affaires municipales ». Malgré le silence de la loi actuelle, il est certain que la personnalité des municipalités est un principe toujours en vigueur.

II. — SERVICES MUNICIPAUX

Avant la loi actuelle, les affaires publiques des villes étaient gérées soit directement par l'administration centrale, soit par ses délégués, soit enfin par les associations des habitants. Aujourd'hui, pour les villes n'ayant pas une organisation propre, les services publics sont assurés par les agents de la police ou de l'administration du district.

Quant aux villes érigées en municipalité, elles sont dotées d'un certain nombre de services qui sont énumérés par le texte de L., 20 mai 1930. Son art. 8 a pour but de déterminer la portée du pouvoir municipal. Il dispose que « la municipalité, sous réserve de ne pas déroger aux lois ou règlements du pouvoir supérieur, gère les affaires... » Dans ce sens, la municipalité ne pourrait traiter des matières même énumérées par le texte, si une loi ou un règlement en disposent autrement.

Voici les matières entrant dans la compétence de l'administration municipale :

1° Sécurité :

- a) police de sécurité et de tranquillité publique;
- b) lutte contre l'incendie.

2° Hygiène :

- a) police d'hygiène publique ;
- b) création et réglementation des hôpitaux, des marchés, des abattoirs, etc...

3° Enseignement public et culture artistique, physique, etc...

4° Finances :

- a) recettes et dépenses, préparation du budget, règlement du compte pour l'exercice clos ;
 - °b) administration et disposition des patrimoines municipaux.
- 5° Travaux publics :
- a) travaux des voies, ponts, égouts, quais, digues, etc... ;
 - b) construction et entretien des édifices publics, parcs, stades, cimetières, etc...
- 6° Direction et réglementation des constructions privées.
- 7° Administration des affaires foncières.
- 8° Utilités publiques (transports, éclairage, alimentation en eau) :
- a) surveillance des entreprises privées d'utilité publique ;
 - b) aménagement et contrôle des entreprises municipales.
- 9° Administration du port, inspection des bateaux, navigation.
- 10° Affaires sociales :
- a) recensement et enregistrement des actes de la vie civile ;
 - b) assistance aux vieillards, enfants, indigents, mesures de prévoyance contre la misère ;
 - c) réglementation et approvisionnement des habitants par voie de règlement en cas de nécessité ;
 - d) amélioration et protection de l'agriculture, de l'industrie, du commerce ;
 - e) réglementation du travail ;

- f) réglementation et protection des forêts, du défrichement, des pâturages, de la pêche et de la chasse ;
- g) amélioration des coutumes et des mœurs ;
- h) organisation et direction des sociétés coopératives et d'assistance mutuelle.

SECTION II

L'ORGANE EXECUTIF DE LA MUNICIPALITE

L'organe exécutif de la municipalité se compose : 1° d'une autorité administrative, le maire ; 2° de deux adjoints ; 3° d'un secrétaire et ses subordonnés ; 4° de plusieurs directeurs des bureaux ou chefs des sections (1).

1° LE MAIRE

I. — *Règles d'organisation.* — Le maire est nommé et révoqué par décret du Gouvernement national : soit directement, soit sur la présentation de l'autorité supérieure, c'est-à-dire : le conseil exécutif ou l'administration provinciale (L. 20 mai 1930, art. 13). Ce procédé de nomination est critiquable. En effet, il ne se justifie que par la politique du parti Kouo-ming-tang (nationaliste). Celui-ci prétend qu'à l'époque actuelle, la Chine doit être maintenue en tutelle, et que que lui, en tant que parti gouvernemental, joue le

(1) Les bureaux ont une certaine individualité, tandis que les sections ne constituent que de simples cabinets du maire. (Voir *infra*.)

rôle d'un tuteur vis-à-vis de tous les pouvoirs publics, sous prétexte qu'actuellement, par suite de l'ignorance des citoyens en matière politique, le peuple ne saurait être investi du droit de suffrage. Il faudrait auparavant lui donner une éducation politique suffisante pour qu'il soit capable de faire fonctionner les rouages gouvernementaux et locaux. Pour le moment, l'administration locale devrait être sévèrement contrôlée par le gouvernement central, et la participation de la population à cette administration ne saurait être envisagée. On conçoit donc que le maire ne puisse être électif qu'après « l'achèvement de l'autonomie » dans la municipalité envisagée, c'est-à-dire après la réalisation de certains travaux indispensables à une ville autonome et une instruction civique suffisante des habitants.

« Le mode de nomination des maires a été, disait M. Barthélemy ⁽¹⁾, considéré comme un problème de solution très difficile. Cela tient à ce que le maire, représentant de la commune, est en même temps, dans la commune, représentant du pouvoir central. Sans doute le premier caractère l'emporte sur l'autre ; mais les gouvernements autoritaires ont toujours préféré le système qui consiste à confier à un maire de leur choix, les affaires communales à celui qui consiste à remettre à un maire élu le soin de représenter l'autorité ». Rien n'est plus juste que cette observation. Or, c'est le régime autoritaire qui règne dans la Chine actuelle.

(1) Voir p. 244, *Traité du Droit administratif*, 1930.

En vue de pouvoir agir vite pour la réforme politique et administrative du pays, le gouvernement national, tout en penchant vers l'organisation locale, se voit obligé de resserrer un peu le lien de subordination de la municipalité à l'Etat. Il a donc jugé convenable de se réserver le pouvoir de nomination des maires. Ses raisons sont peut-être bien fondées. Mais il est à craindre que, de ce fait, l'autonomie ne soit réduite à un vain mot. Car la participation de la population à l'administration des intérêts locaux consiste non seulement dans la délibération, mais aussi dans l'exécution. Le système actuel nous paraît donc peu satisfaisant.

II. — *Attributions.* — En ce qui concerne les attributions, le maire joue un double rôle. Il est : 1° représentant du pouvoir central dans la municipalité ; 2° organe exécutif de la municipalité.

En sa première qualité, le maire exerce, au nom de l'Etat, certains droits de police. Il est chargé d'assurer dans sa municipalité : 1° la publication et l'exécution des lois et règlements ; 2° l'exécution des mesures de sûreté générale. C'est pour cela que ses décisions exécutoires sont prises sous forme d'arrêtés de police. A ce point de vue, il se place sous le contrôle hiérarchique permanent de l'administration supérieure. En outre il agit, dans certains cas, comme un simple agent d'exécution des décisions de l'administration supérieure, fournit à cette dernière les renseignements de statistique, remplit certaines fonctions qui lui sont déléguées, assure la liaison entre les autorités supérieures et leurs agents ou administrés de son ressort.

En sa seconde qualité, il a des attributions assez diverses qui peuvent être ramenées à deux catégories : celles pour lesquelles il n'est que l'exécuteur des délibérations du conseil municipal ou tout au moins des décisions de la commission exécutive (Voir infra). 1° Il est le chef de la police municipale. A ce titre, il peut prendre toutes les mesures pour assurer dans la municipalité la sécurité, la salubrité et la tranquillité : tantôt directement, tantôt par des agents délégués. Il a la nomination et la révocation des agents municipaux, à moins qu'une loi ou un règlement n'en dispose autrement. Il exerce un contrôle hiérarchique et disciplinaire sur tous les agents subordonnés, et une surveillance sur les corps locaux autonomes de son ressort. Il peut enfin donner des ordres, des injonctions et des défenses aux administrés en vertu de son pouvoir de police (art. 11-12). 2° en principe, le maire peut agir seul. Mais la loi de 1930 a prévu des cas pour lesquels la décision doit être prise par la commission exécutive ou même encore par le vote du conseil (Voir infra).

III. — *De la force exécutoire et du contrôle des actes du maire.* — Sauf pour les matières qui doivent être soumises à l'approbation du conseil ou des autorités supérieures (en vertu de lois ou règlements), la décision du maire est exécutoire par elle-même. Mais le maire est soumis à certains contrôles : au contrôle hiérarchique par l'autorité supérieure en tant que représentant du pouvoir central ; au contrôle de tutelle par le gouvernement en tant que représentant de l'autorité municipale. Dans les deux cas, sa déci-

sion est susceptible d'être annulée et aussi réformée. Rentrant dans le pouvoir de contrôle du conseil municipal tous les actes du maire touchant les intérêts communs, même ceux pour les questions qui ne doivent pas être délibérées par le conseil. Ce contrôle s'exerce surtout au moyen de questions ou d'interpellations, dont les seules sanctions sont, soit le vote d'un ordre du jour de blâme, soit une plainte portée devant l'administration supérieure.

2° LES ADJOINTS, LE SECRÉTAIRE ET LES AGENTS MUNICIPAUX

Il y a dans chaque municipalité deux adjoints nommés et révoqués comme le maire. En temps normal, ils sont chargés de la rédaction et de l'examen des arrêtés réglementaires et individuels émanant du maire (Loi 20 mai 1930, art. 20). La loi garde le silence sur la suppléance du maire. D'après la coutume, l'un des adjoints est souvent appelé à remplacer provisoirement et dans la plénitude de ses fonctions, le maire en cas d'absence ou tout autre empêchement : soit par la délégation de celui-ci, soit par autorisation de l'administration supérieure.

Le secrétaire est nommé et révoqué, soit suivant les mêmes règles que le maire, soit par le maire lui-même dans les municipalités où ce dernier est nommé par décret sur la présentation de l'administration provinciale (L. 1930, art. 19). Il est chargé de la préparation des documents, correspondance, instructions et circulaires à soumettre à la signature du maire, de l'en-

retien de la mairie et de l'expédition des affaires qui ne rentrent dans la compétence d'aucun bureau. Le secrétariat se compose, en outre, des rédacteurs et des commis nommés et révoqués par le maire.

En cas de besoin, le maire peut commettre librement des techniciens spécialistes à l'exécution de certains travaux, et nommer des employés municipaux (L. 1930, art. 22-23). Le contrôle du conseil s'exerce lorsque ces désignations causent une augmentation des dépenses budgétaires.

Il est à remarquer que l'organisation du secrétariat, des sections ou des bureaux municipaux est réglée par un arrêté réglementaire organique approuvé par l'autorité supérieure, sauf les cas prévus par la loi (L. 1930, art. 21).

3° LES BUREAUX MUNICIPAUX OU LES SECTIONS DE LA MUNICIPALITÉ

Tous les services municipaux sont répartis entre les bureaux ou les diverses sections de la municipalité suivant l'importance des villes. En principe, la municipalité est tenue d'organiser des bureaux qui sont au nombre de 4 au moins et de 9 au plus. D'abord, ce sont les bureaux suivants : 1° affaires sociales ; 2° sécurité publique ; 3° finances ; 4° travaux publics — qui se trouvent dans toutes les municipalités relativement importantes. A ceux-ci, la municipalité peut, sous l'autorisation du pouvoir supérieur, en ajouter 5 si les besoins du service l'exigent : 1° enseignement — à son défaut le service est attribué au bureau des

affaires sociales ; 2° hygiène publique — à son défaut, affaires attribuées au bureau de sécurité ; 3° affaires foncières — à son défaut, affaires attribuées au bureau des finances ; 4° utilités publiques (transports, eau, électricité, etc.) — à son défaut, service confié aux bureaux des affaires sociales et des finances ; 5° port — à son défaut, service confié au bureau des travaux publics.

Dans la capitale et les chefs-lieux provinciaux, la police de la sécurité publique est enlevée à la municipalité pour être attribuée tantôt à la police d'Etat, tantôt au bureau provincial de la police. Ces municipalités sont dépourvues du bureau de la sécurité (L. 1930, art. 16).

En outre, dans les municipalités qui sont du ressort de l'administration provinciale les bureaux pourraient se réduire à de simples sections de la municipalité, s'il y avait nécessité d'une simplification administrative, à l'exception du bureau de la sécurité qui doit toujours exister (art. 17). Dans les 7 municipalités dont nous allons parler (voir infra), les services sont institués en bureaux de nombre varié.

Les directeurs de bureau ou les chefs de section dirigent les affaires du service, surveillent les subordonnés, préparent les décisions du maire, ou même, pour les premiers, prennent eux-mêmes les décisions sur certaines affaires. Le mode de nomination est très varié, suivant la catégorie à laquelle appartient la municipalité. Pour celles du ressort du pouvoir central, les directeurs sont nommés et révoqués soit directement par décret, soit sur présentation du conseil exé-

cutif central. Pour celles du ressort de l'administration provinciale, ils sont nommés et révoqués soit par décret sur présentation de l'administration provinciale, soit simplement par cette dernière elle-même.

Quant à l'organisation intérieure des bureaux, ainsi que leurs attributions, elles sont très différentes, suivant les services. Nous y reviendrons ci-après aux chapitres concernant les services municipaux.

4° LA COMMISSION EXÉCUTIVE MUNICIPALE

Le maire n'est pas la seule autorité municipale. Il y a aussi la commission exécutive qui statue sur certaines matières importantes, à elle réservées par la loi. Pour ces matières, la commission transmet sa décision au maire qui n'est alors qu'un simple exécutant. Ainsi il ne faut pas la considérer comme un organe purement délibérant, puisque ses membres ne se bornent pas à délibérer, mais encore prennent part à l'exécution ; ni comme un organe purement consultatif, puisqu'elle prend elle-même des décisions.

La commission se compose : 1° du maire ; 2° de deux adjoints ; 3° des directeurs du bureau ou chefs de la section ; 4° de trois à cinq membres élus par les conseillers municipaux entre eux. Le secrétaire doit y assister pour donner des explications qui lui seraient demandées, mais sans prendre part au vote, ainsi que d'autres agents municipaux avec l'autorisation du maire.

Le fonctionnement de la commission est réglé par un arrêté municipal, sur sa propre décision. En vertu

de la loi, la commission doit siéger au moins une fois par mois, convoquée et présidée par le maire. En pratique elle siège un ou deux fois par semaine. Toute question à traiter en séance doit être soumise préalablement au secrétariat, pour être incorporée dans l'ordre du jour.

Ses attributions concernent les affaires suivantes : 1° les règlements intérieurs du secrétariat, des bureaux ou des services ; 2° les règlements municipaux ; 3° le budget ; 4° les mesures d'assainissement des finances et d'émission des emprunts ; 5° la gestion des patrimoines et entreprises municipales ; 6° les conflits de compétences entre les organes subordonnés ; 7° d'autres matières soumises par le maire ; 8° toute question qui revêt une importance particulière.

Aux termes de la loi 1930, les décisions de la commission sur les matières n° 2 à 5 et n° 8 doivent être soumises à la délibération du conseil municipal pour avoir force exécutoire. Mais dans l'intervalle des sessions du conseils, à l'exception des décisions sur les matières financières, elles peuvent être exécutées tout de suite, sauf à être soumises à l'approbation du conseil après coup (L. 1930, art. 24-27).

SECTION III. — L'ORGANE DELIBERANT : LE CONSEIL MUNICIPAL.

I. — LES RÈGLES D'ORGANISATION.

I. — *Les règles générales de composition.*

En vertu de la loi 1930, il y a dans chaque municipalité un conseil, organe délibérant, composé des représentants élus tous les ans, en principe, au suffrage universel direct ⁽¹⁾ et au scrutin de liste par les habitants jouissant du droit civique (L. 1930, art. 28, modifiée par LL. 1932 sur l'organisation, art. 4, et sur l'élection, art. 7 et 30).

Le nombre des conseillers municipaux est variable de municipalité à municipalité suivant la proportion de la population. Il est de 15 pour les villes de 200.000 habitants. Au-dessus de ce chiffre, il y a un conseiller de plus pour chaque fraction de 50.000 âmes.

II. — *Le fonctionnement du Conseil municipal.*

Le Conseil municipal a des sessions pendant lesquelles il tient des séances consacrées à la préparation et au vote des délibérations sur les affaires de la municipalité.

A) *Le Bureau.* — Le conseil élit un bureau pour diriger la marche du conseil. Le bureau se compose d'un président, d'un vice-président et de plusieurs secrétaires.

(1) Nous verrons plus loin que, pratiquement, le suffrage universel n'existe pas encore, sauf à Canton.

Le président et le vice-président sont élus parmi les conseillers municipaux au scrutin secret et uninominal. Ceux qui ont réuni la majorité des suffrages exprimés sont déclarés élus. Le président a pour mission de veiller à la sécurité de l'assemblée, de diriger les débats et de représenter le conseil dans ses relations extérieures. Au besoin, il a le pouvoir de requérir la force armée pour le maintien de l'ordre à l'intérieur et à l'extérieur du conseil. En cas d'empêchement, la séance est présidée par le vice-président. A leur défaut, le conseil doit désigner à titre provisoire un conseiller pour remplir cette fonction. Il en est ainsi pour la première séance. Mais dans ce cas, c'est souvent le plus âgé des élus qui préside. En cas de vacance de la présidence par suite de démission ou de toute autre cause, il y a lieu de procéder immédiatement à une nouvelle élection suivant les mêmes règles. Le mandat est d'un an, c'est-à-dire de la durée du conseil lui-même.

Les secrétaires sont nommés par le président. Mais la détermination de leur nombre et l'organisation du secrétariat sont réglés par un règlement intérieur du conseil.

B) *Sessions*. — Les conseillers se réunissent en session ordinaire tous les deux mois. La durée est variable suivant l'importance des affaires. Il peut y avoir des sessions extraordinaires : 1° sur l'initiative du maire ; 2° sur une demande signée par un cinquième des membres en exercice. En tout cas, la convocation est faite par le président du Conseil municipal par lettre individuelle sans qu'il y ait lieu à l'intervention du maire.

C) *Séances.* — Le conseil ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres est présente à la séance. Pour régler les procédures de la délibération, le conseil peut avoir un règlement intérieur octroyé par le ministre. Les séances du Conseil municipal sont en principe publiques. Mais le huis-clos peut être prononcé par un vote du conseil, sur la proposition du président ou de trois conseillers.

Au cours de la délibération, le conseil peut inviter le maire, les directeurs des bureaux ou les chefs des services à assister à la séance pour donner leur rapport ou leurs explications sur une affaire de leur compétence (art. 18 de la loi sur l'organisation du Conseil municipal).

II. — LES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL MUNICIPAL.

Le Conseil municipal est un organe autonome qui délibère sur les affaires de diverses natures qui intéressent la municipalité. Aux termes de la loi du 20 mai 1930 et de celle du 10 août 1932, les délibérations peuvent porter sur : 1° les décisions sur les affaires municipales ; 2° des manifestations d'opinion ; 3° des actes de contrôle.

A. — *Décision sur les affaires municipales.*

En vertu de l'art. 30 de la loi 1930 et de l'art. 3 de la loi 1932 qui précisent le pouvoir de décision du conseil sur les affaires municipales :

1° *Droit réglementaire.* — A la différence du droit français, le Conseil municipal en Chine participe au pouvoir réglementaire du maire : non seulement il

délibère les règlements du maire, mais il peut proposer à ce dernier de réglementer telle ou telle matière. D'une part, les actes réglementaires émanant du maire doivent être au préalable délibérés et votés par le conseil ; d'autre part, ils ne peuvent pas être en contradiction avec les lois et les règlements. En tant que règlements municipaux, ils comportent deux objets différents : a) la réglementation organique des services consistant dans l'organisation administrative ; b) la réglementation de la police municipale destinée au maintien de l'ordre public.

2° *Droit financier.* — C'est un principe fondamental que tout droit perçu ayant pour conséquence l'aggravation des charges des habitants doit être accordé par leurs représentants. Le budget et le compte de la municipalité doivent être discutés et votés par le Conseil municipal sur le document préparé par le maire. Ces délibérations ne sont cependant pas définitives. Tout d'abord, le maire peut, comme pour les autres matières, demander une nouvelle délibération ou recourir au référendum. De plus, elles sont tenues d'être approuvées par l'autorité tutrice, et réglées en dernier lieu par le ministre des finances (V. infra, Moyens financiers). Il n'appartient pas au conseil de décider la levée des taxes municipales. Les principales de ces dernières sont énumérées par la loi municipale. Les taxes spéciales doivent être accordées par une décision du pouvoir supérieur ou par un règlement. Quant aux modalités d'assiette et de perception de ces taxes, le conseil a les mains plus libres, sous réserve de ne pas aller à l'encontre d'une législation spéciale. Il peut

faire des emprunts pour les travaux, en suivant la même procédure que pour le règlement du budget.

3° *Droits relatifs au domaine municipal.* — Le Conseil municipal délibère sur le classement et le déclassement, le prolongement et l'élargissement des rues et places publiques, l'entretien de certains édifices publics, l'établissement et la modification des plans d'alignement, d'aménagement et d'extension, la création et la suppression des parcs, des marchés, etc.

4° *Travaux publics.* — Les travaux publics de construction et d'entretien des voies municipales, ainsi que ceux relatifs aux édifices publics sont décidés définitivement par le conseil, lorsque les dépenses ne dépassent pas les limites des recettes provenant des taxes légalement consenties ; au delà, l'approbation s'impose. Une décision du conseil n'est pas obligatoire pour régler l'exécution des travaux, à condition qu'elle se conforme au vote du budget sur ce point. L'administration a la libre disposition pour le détail, si le conseil n'intervient pas.

5° *Gestion privée.* — Il y a deux sortes de gestion privée : l'acquisition et l'administration des domaines privés et la création et l'administration des régies municipales. Pour la première, le conseil dispose d'un pouvoir très étendu. Il décide seul sur les modalités d'administration, baux d'une durée illimitée, mise à ferme ou à loyer. Il accepte ou refuse librement les dons et les legs, et peut faire l'acquisition de biens mobiliers ou immobiliers à condition de ne pas dépasser la limite des recettes ordinaires et extraordinaires de la municipalité. Pour la deuxième, la créa-

tion des régies doit être approuvée par l'autorité supérieure compétente, mais la réglementation intérieure des régies peut être réglée définitivement par le conseil.

6° *Pévoyance et assistance sociales.* — Elles rentrent dans la compétence du Conseil municipal. Il délibère sur la création des hôpitaux et des dispensaires, l'établissement des bureaux de placement, la réglementation pour la lutte contre les maladies, la construction des habitations à bon marché, l'établissement des asiles pour les vieillards et les invalides, les secours aux indigents.

7° *Enseignement et culture physique.* — En Chine, l'enseignement primaire dans les villes est surtout confié à l'administration municipale, sauf à réserver au pouvoir central le droit de faire des règlements sur la matière. C'est ainsi que le Conseil municipal délibère sur la création des écoles primaires et même de l'enseignement secondaire ou supérieur, l'établissement des bibliothèques ou stades municipaux, et vote les crédits nécessaires pour leurs dépenses.

8° *Acceptation des initiatives et des pétitions des habitants.* — Le Conseil municipal peut recevoir les initiatives et les pétitions des habitants relatives à l'objet de l'administration autonome. Pour les initiatives populaires, il est mis en demeure de les discuter. Mais pour les pétitions, il n'est pas tenu d'y donner suite.

B. — *Manifestations d'opinion.*

Dans l'intérêt public de la municipalité, le conseil peut présenter spontanément des vœux ou proposi-

tions au maire ou directement à l'autorité tutrice. Il peut leur donner des avis lorsqu'il est consulté pour une affaire de sa compétence.

C. — *Contrôle.*

Le Conseil municipal exerce un contrôle permanent, tant sur les actes du maire que sur ceux des administrateurs municipaux. Il délibère sur les comptes d'administration que le maire et les directeurs lui présentent périodiquement ou sur chaque affaire. Il examine, discute et arrête les comptes des deniers du bureau des finances. Au cas où les comptes ne lui paraissent pas satisfaisants, il peut poser des questions auxquelles l'agent est tenu de répondre. Il a aussi la surveillance des agents subalternes de la municipalité. Le cas échéant, il invite leur chef hiérarchique à exercer contre eux le pouvoir disciplinaire ou met en jeu la responsabilité de ce chef. De plus, le conseil a le pouvoir de contrôle sur les corps autonomes sous ses ordres, en sa qualité d'organe délibérant autonome de la municipalité. C'est lui qui délibère sur l'organisation et l'élection des sections.

REMARQUE. — Bien que les lois sur l'organisation et sur l'élection des Conseils municipaux aient été mises à exécution le 12 mars 1933, la plupart des municipalités sont encore dépourvues de l'organe délibérant autonome. Cela tient à ce que la loi municipale de 1930 a subordonné l'institution des Conseils municipaux à l'élection des chefs de sections, aux termes de son art. 8. Dans l'interprétation logique de la loi, le conseil ne peut être organisé du moment que le

chef de section n'est pas électif. Toutefois dans la municipalité de Canton, où le Conseil municipal a été déjà institué d'après le règlement provincial de Kwangtung du 15 février 1921 ⁽¹⁾, les habitants ont le droit d'élire leurs représentants. Dans les autres villes, il n'y a pas d'organe électif semblable. A défaut du conseil, la délibération est confiée à une délégation administrative composée de 9 ou 13 membres désignés par le maire parmi les notables de la ville. Cette délégation n'est pas une représentation populaire, elle ne saurait fidèlement exprimer l'opinion des habitants. Elle est plutôt une réunion des amis ou partisans du maire. Par conséquent, son contrôle sur les actes de ce dernier n'est qu'apparent.

Pour que l'autonomie municipale ne soit pas un vain mot, il y aurait lieu de faire procéder aux élections municipales. En effet, le régime municipal actuel est une bureaucratie pure et simple qui ne correspond point à l'esprit de décentralisation. On essaie d'expliquer cet état de choses par la nécessité de donner au peuple, avant l'exercice du droit de suffrage, l'éducation politique suffisante. Suivant l'expression de Sun-yat-sen et de ses partisans, un certain temps, dit « l'époque de tutelle politique », est nécessaire pour instruire le peuple. Mais la coutume, semble-t-il, ne se forme que par la pratique. De même, le peuple ne

(1) Le conseil se compose de membres de trois catégories : 1° dix délégués par le chef de province ; 2° dix élus par les habitants au suffrage universel direct ; 3° dix élus par les syndicats professionnels : trois pour les commerçants, trois pour les ouvriers, un pour le personnel enseignant, un pour les médecins, un pour les avocats et un pour les ingénieurs. Leur mandat est de un an ; ils sont indéfiniment rééligibles.

saurait jamais exercer son droit dans de bonnes conditions que lorsqu'il l'aura exercé réellement pendant un certain temps, Et puis, n'est-il pas extrêmement difficile de préciser jusqu'à quel degré le peuple pourra jamais remplir sa fonction de citoyen ?

Telles sont les règles générales qui régissent l'organisation actuelle des municipalités. C'est dans ce cadre municipal que nous allons observer les manifestations de l'urbanisme en Chine. Seules en effet, les villes érigées en municipalités ont des services techniques compétents et les ressources suffisantes pour entreprendre et accomplir les travaux que comporte l'application des textes sur les matières que nous allons maintenant étudier.

CHAPITRE II

Des moyens juridiques de l'urbanisme

Il n'est pas suffisant pour une ville d'avoir une organisation administrative pour la gestion de ses services. Il lui faut encore une réglementation urbaine bien conçue pour assurer dans de bonnes conditions la vie de la cité. En présence de l'accroissement de la population urbaine, certaines villes ont uni leurs efforts afin d'aboutir à une amélioration des conditions matérielles de l'existence dans les agglomérations. Leurs efforts ont abouti à la confection des lois de l'urbanisme. Les Etats-Unis, l'Angleterre, l'Allemagne et la France se sont engagées de bonne heure dans cette voie. Surtout après la guerre mondiale de 1914-18 qui a engendré des conditions nouvelles d'existence, les lois anciennes ont été jugées insuffisantes. En 1918, l'Allemagne est dotée d'une législation qui a modifié la loi de 1875 et prescrit l'adoption, non seulement d'un plan d'alignement, mais aussi d'un plan de construction d'ensemble. Puis à partir de 1921 ce plan d'ensemble tient compte, non seulement des nécessités présentes, mais encore des possibilités futures d'existence. En Angleterre, le Town Planning act de 1925 a complété la législation et obligé les com-

munes d'aménager elles-mêmes leurs terrains, de régler la construction et de déterminer la largeur des voies publiques. En France, la loi de 1919 a été modifiée par celle du 19 juillet 1924 qui prescrit que les villes de plus de 10.000 habitants sont tenues de dresser un plan d'ensemble d'aménagement.

Pour notre pays, dès l'érection de la municipalité de Canton en 1921, l'exécution des travaux de voirie a fait surgir les problèmes de l'urbanisme. En ce moment, la loi de l'organisation municipale fait encore défaut ; les pouvoirs des municipalités ne sont pas encore déterminés. Le gouvernement central laisse toute liberté aux villes pour prendre les mesures nécessaires en vue de l'accomplissement des travaux d'aménagement : toutefois, en ce qui concerne l'expropriation pour cause d'utilité publique, une loi a été promulguée le 22 août 1915, mais elle n'a jamais été appliquée. Les villes qui avaient des travaux d'aménagement à entreprendre étaient obligées de recourir à des mesures administratives de circonstance. L'expropriation se faisait par un simple arrêté. Dans ces conditions, le droit de propriété privée n'était guère garanti. Certaines autorités locales ayant constaté cette lacune, la comblèrent par un règlement local, tel que celui de Pékin (1918), de Canton (1921), etc.

Dix jours après la promulgation des deux premières lois municipales par le gouvernement de Nankin en 1928, une nouvelle loi sur l'expropriation est aussi entrée en vigueur. Cette loi a une portée générale et c'est un instrument juridique utile pour l'exécution des travaux de voirie.

Actuellement, il n'existe pas en Chine une législation complète en matière d'urbanisme, valable pour toutes les villes, telle que nous la rencontrons dans les pays étrangers. En présence des différences très grandes entre les villes, tant au point de vue de leur grandeur qu'au point de vue de leur importance politique et économique, le gouvernement hésite à leur donner une législation générale. Cependant il ne faut pas s'y tromper et croire que les villes chinoises n'ont encore envisagé aucune mesure d'urbanisme. En effet, pour chaque ville, l'autorité administrative a édicté des réglementations importantes indispensables pour la bonne exécution des travaux d'aménagement. Ce qui caractérise notre système en matière d'urbanisme, c'est que le pouvoir central se borne à promulguer certaines lois générales servant de base juridique pour l'exécution des travaux, mais il laisse à l'autorité locale la liberté de réglementer le détail. C'est ainsi que nous ne trouvons dans la législation chinoise que la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, tandis que d'autres mesures d'urbanisme telles que le plan d'alignement, le plan d'aménagement et d'extension des villes, font l'objet de réglementation municipales. Ces derniers jouent un rôle important dans les travaux d'aménagement et d'embellissement des villes chinoises. Nous allons les étudier successivement.

A ces moyens juridiques fondamentaux s'ajoutent encore d'autres réglementations accessoires, telles que les règlements de construction, les règlements sanitaires et ceux de l'établissement des services d'utilité publique qui seront également étudiés dans la seconde partie.

SECTION I. — L'AMÉNAGEMENT ET L'EXTENSION DES VILLES.

En matière d'urbanisme, deux systèmes se présentent au choix du pouvoir central : ou bien il faut légiférer en posant des règles générales pour toutes les communes, ou bien réserver à l'autorité municipale le soin de prendre des mesures nécessaires et appropriées à chaque ville. Dans le premier système, le gouvernement central intervient pour imposer à l'autorité municipale l'obligation de se donner des plans d'aménagement selon les règles indiquées par la loi, et pour leur conférer le pouvoir et les moyens d'exécution. Dans le deuxième système, c'est l'administration municipale qui décide librement dans la matière. Aucune obligation ne lui est imposée par la loi. Si elle prend certaines mesures en considération, elle n'est liée par aucune disposition légale.

Dans un pays comme la Chine où l'urbanisme est à ses débuts, il y a des avantages très évidents en faveur du premier système. D'une part, il ne laisse pas l'établissement des plans d'amélioration urbaine au caprice de l'autorité municipale. D'autre part, le gouvernement central peut concentrer plus facilement que les autorités municipales les techniciens du pays pour la fixation des grandes lignes sur la matière de l'urbanisme. Si une législation générale fait défaut, il arrive que les autorités municipales, par paresse, par négligence ou par incapacité, se désintéressent complètement de l'aménagement urbain. Il s'en suit que des

viles se bâtissent en désordre, au mépris des principes d'hygiène publique et d'esthétique. Il arrive ainsi souvent que certaines villes ne peuvent réunir assez de spécialistes capables d'élaborer des plans bien conçus adaptables à l'état actuel de la cité, ainsi qu'à l'extension future. Mais par contre, il n'est pas commode pour le gouvernement central de formuler un texte adaptable à toutes les villes et d'exercer un contrôle efficace sur l'application des plans et des réglementations, surtout quand il existe dans le pays des villes de grandeur très différente. C'est pourquoi, même de l'avis des partisans de la centralisation administrative, la liberté de réglementer sur cette matière doit être réservée à la municipalité dans une certaine mesure, étant donné que chaque ville a des conditions particulières qui posent en matière d'urbanisme des problèmes différents. Ceux-ci ne peuvent être résolus en détail que dans un texte de règlement municipal.

Actuellement, notre réglementation urbaine est purement locale. Les inconvénients de cet état de choses sont très frappants : certaines municipalités ont négligé de prendre des mesures importantes au point de vue du confort, de l'hygiène et de l'esthétique, et le bien-être des habitants s'en ressent; certaines autres ont su s'en préoccuper, mais elles ont manqué de techniciens assez clairvoyants pour diriger les améliorations actuelles, tout en réservant l'avenir. Si elles n'ont pas oublié de se doter de plans d'aménagement, il faut constater que ces plans n'étaient pourtant que des esquisses médiocres. Quelquefois, malgré des plans bien conçus, un changement brusque des agents mu-

nicipaux — le chef du bureau des Travaux Publics ou le maire — suffit souvent pour infliger un échec complet aux plans établis. Cet état de choses se présente souvent dans l'organisation actuelle de nos villes qui reste encore bureaucratique. Les fonctionnaires ne dépendent que de leur autorité supérieure, sans appui de la part des habitants. Leur situation est assez précaire. La stabilité des plans est donc souvent compromise, et ceci enlève toute portée à la fixation des plans qui devraient mettre les habitants au courant de l'amélioration et du développement de leur ville.

Il nous faut donc insister sur la nécessité d'une loi générale de l'urbanisme. Evidemment, la confection de cette loi est un travail ardu. Son élaboration devrait être précédée par une enquête minutieuse sur la généralité de nos villes. Ensuite les travaux devraient être confiés à une réunion de juristes, d'urbanistes, d'hygiénistes, d'architectes et de financiers. Cette loi aurait pour objet d'obliger les municipalités à dresser des plans rationnels. Pour être applicable partout, elle devrait laisser d'ailleurs une large liberté aux diverses villes pour déterminer les modalités d'application.

Le document devrait viser : 1° le programme des plans d'aménagement — direction, largeur, nature, caractère des voies, situation des espaces libres et caractère des constructions qui devront être établies dans certaines zones, etc. ; 2° les villes tenues d'avoir des plans ; 3° le mode de confection des plans d'aménagement et d'extension ; 4° le délai pour la confection des plans ; 5° les effets des plans.

Ainsi élaborée, la loi pourrait sans difficulté s'ap-

pliquer à toutes les villes, puisqu'elle se bornerait à prescrire les obligations générales des villes en cette matière, les détails devant être réglés ensuite par elles-mêmes suivant les conditions spéciales de la localité.

Actuellement, ce sont des plans particuliers qui régissent chaque ville.

Dans les paragraphes suivants, nous allons passer en revue les mesures prises par les sept municipalités:

I. — NANKIN (pop. 672.468) (1).

Dès la fixation du siège gouvernemental à Nankin en 1927, le gouvernement s'est préoccupé de la construction et de l'extension future de la capitale. Tout d'abord, la ville a été érigée en municipalité pour faire face aux travaux d'aménagement. Puis, une commission de construction de la capitale a été créée pour fixer les plans et donner les directives à la municipalité.

Sous cette dernière autorité se trouve un bureau technique d'aménagement dont la compétence comprend l'étude des questions techniques du développement des villes et les propositions des plans. Ses travaux ont abouti à la publication du « Plan de la construction et de l'aménagement de la Capitale », en 1929. Désormais, aucun ouvrage public de Nankin ne peut sortir du cadre de ce plan. La commission de construction assure d'une façon permanente la surveillance de l'exécution de son plan. Le service des travaux publics, exécuter du plan, se place sous sa direction. S'il prend des mesures autres que celles

(1) Les chiffres de la population dans ces grandes municipalités sont publiés par le directeur des statistiques du gouvernement national dans *The Statistique Monthly* en avril 1933.

indiquées par le plan, il est tenu d'avoir l'approbation de la commission.

Le plan s'est beaucoup inspiré des principes généraux de l'urbanisme en même temps que des particularités de l'architecture chinoise. Les rédacteurs ont eu souci, tant des nécessités de la circulation, du confort et de l'hygiène que de l'aspect artistique de la ville. Le plan comprend plusieurs documents : plan d'alignement, plan de distribution des quartiers, construction des édifices publics, canalisation des cours d'eau, installation des parcs et des places publiques. Il réglemente aussi le reboisement, les moyens de transport en commun, la construction des quais et l'éclairage public.

Alignement. — Le réseau de la voirie est fixé dans le « plan d'alignement » consistant dans le tracé des profils des voies publiques et la fixation de leur largeur. Les propriétés en bordure des voies visées par le plan sont frappées d'une servitude de reculement qui implique la cession immédiate des terrains à l'administration, dès que le plan est mis en œuvre. La largeur des voies varie suivant la prospérité des quartiers et l'intensité de leur circulation : 1° artères principales — 60 m., 56 m., 48 m., 44 m., 40 m. ; 2° artères secondaires — 36 m., 32 m., 28 m., 24 m. ; 3° artères ordinaires — 20 m., 16 m., 12 m.

Distribution des quartiers. — La ville de Nankin se divise en quartiers caractérisés par les dénominations suivantes : 1° centres civiques ; 2° parcs ; 3° résidences ; 4° commerce ; 5° industrie ; chacun a sa destination propre. Cependant cette délimitation de

zones n'est pas absolue. En effet, les quartiers s'interpénètrent dans une certaine mesure ; certains immeubles de caractère différent pourront être tolérés dans la même zone, mais à condition que ces immeubles ne gênent pas le plein développement du quartier et ne nuisent pas au confort ou à la sécurité des habitants.

a) Les deux centres civiques sont destinés : l'un au siège du gouvernement central et l'autre à l'administration municipale. Là se trouvent les édifices publics, les écoles, les résidences diplomatiques, etc.

b) Le quartier des parcs est destiné aux : 1° parcs, jardin des plantes, stades, terrains de sport, aérodrome, etc. ; 2° bibliothèques, musées ; 3° habitations indépendantes ; 4° immeubles de caractère compatible avec la destination du quartier qui a pour but de donner aux habitants un grand réservoir d'air pur.

c) Les trois quartiers de résidence sont destinés : 1° aux habitations individuelles ; 2° aux habitations collectives, hôtels et salles de réunion ; 3° aux établissements sanitaires : hôpitaux, cliniques, hospices, etc. Les immeubles permis aux quartiers précédents y sont tolérés.

d) Les deux quartiers de commerces : l'un pour les commerçants détaillants et les bureaux commerciaux ; l'autre pour les commerces en gros, les dépôts et les magasins. Les immeubles permis aux quartiers précédents y sont tolérés.

e) Les deux quartiers d'industries : l'un pour les industries ordinaires ou légères ; l'autre pour les industries lourdes dont les usines produisent un grand

bruit, des poussières, des secousses ou des odeurs incommodes pour le voisinage. Les immeubles figurant aux quartiers précédents y sont tolérés.

Habitations à bon marché. — Afin d'éviter les habitations insalubres souvent occasionnées par l'accroissement de la population, la municipalité a décidé de construire trois groupements d'habitations à bon marché.

Au moment de l'installation du siège du gouvernement, Nankin n'était qu'une ville de 360.500 habitants. Sa population a doublé en cinq ans. Son avenir est énorme, étant donné que son rôle politique s'étend à la Chine entière. Les rédacteurs du plan avaient donc bien raison de lui donner un plan d'aménagement gigantesque, qui ne correspond évidemment pas à l'état présent de la ville, mais est bien adapté à son développement futur ⁽¹⁾.

II. — SHANGHAI (pop. 3.350.582 habitants, y compris 1.007.868 de la concession internationale, 496.356 de la concession française) ⁽²⁾.

Shanghai est la plus grande ville de la Chine, centre commercial et industriel, situé près de l'embouchure du Yang-Tsé-Kiang. L'activité de son port est énorme, tant pour le trafic maritime international que pour la navigation littorale et fluviale. Son rôle économique rayonne sur toute la Chine, La ville est ouverte au commerce étranger depuis 1842. Deux con-

(1) Voir *Plan de la construction de la Capitale*, pp. 153-164.

(2) D'après le recensement municipal de Shanghai, décembre 1933.

cessions étrangères y sont installées et administrées suivant un régime spécial ⁽³⁾.

Dès 1912, le problème du développement de Shanghai dans le sens régionaliste a été à certains moments très en faveur. Plusieurs tentatives ont échoué du fait du changement de l'administrateur local. Après l'érection de la ville en municipalité, en 1927, la question fut remise à l'ordre du jour. Le périmètre municipal est, par suite d'une nouvelle délimitation, étendu à tout l'agglomération shanghaïse, dont le territoire appartenait auparavant à plusieurs districts. En 1929, une commission a été créée pour étudier les mesures à prendre pour la construction et l'aménagement du « Plus grand Shanghai ». Ses travaux ont abouti à l'élaboration d'un projet soumis à la décision du maire.

La construction du centre civique a réalisé une première étape de ce projet. A cet effet, une commission spéciale ⁽¹⁾, composée de 11 à 13 techniciens et des directeurs des bureaux intéressés, a été instituée pour s'occuper : 1° de l'établissement du plan de construction du centre civique ; 2° du plan de construction des édifices municipaux ; 3° des travaux de construction. Le centre civique s'érige dans un quartier relativement peu peuplé. Grâce aux efforts des administrateurs, les travaux ont été menés très vite. A la fin de

(3) La concession internationale (1848) est administrée par un bureau municipal de quatorze membres et une commission des contribuables. La concession française (1862), par un maire et une commission des contribuables. (P. U. 35-39 de l'annuaire du journal de « Shun-Po », 1933.)

(1) Voir *Recueil des Réglements municipaux de Shanghai*, vol. V, pp. 6-7.

1933, la construction du siège municipal et des voies du centre civique a été achevée.

Le plan de construction et d'aménagement du « Plus grand Shanghai » comprend trois parties principales, savoir :

Aménagement du port. — Le port de Shanghai est situé sur le fleuve de Hoang-Pou. Son emplacement actuel est trop exigü et en recul sur la pleine mer. Les constructions sont insuffisantes pour une navigation aussi intense. En vue du développement futur du trafic commercial, le déplacement du port est nécessaire. Aussi, le plan a désigné Wou-soong comme emplacement pour la construction du nouveau port. Cet emplacement, par sa proximité de la mer, offre toute latitude pour l'extension future, et permettre un accès facile aux grands bâtiments. Le plan prévoit : d'une part, le percement d'un canal entre le pays en amont et le port pour éviter la congestion de la circulation fluviale et, d'autre part, la construction d'un nouveau réseau de chemin de fer pour établir des communications faciles entre l'intérieur de la ville et l'emplacement du port.

Alignement. — Le plan a arrêté l'alignement des voies en général. Il prévoit : 1° la construction des grandes artères qui partent du centre civique, soit pour communiquer avec les concessions étrangères et les divers quartiers, soit pour le relier à la gare centrale, soit pour atteindre le port futur ; 2° la construction des voies ordinaires destinées à la circulation entre les divers quartiers, voies tracées en damier ou en système rayonnant selon les circonstances locales. En

outre, il prescrit l'aménagement d'espaces libres et d'espaces boisés dans le but de réserver de l'air pur aux habitants et de donner à la ville un aspect naturel.

Distribution des quartiers ⁽¹⁾. — La ville se divise en cinq zones, selon la destination des immeubles : 1° emplacement du port au nord de la ville ; 2° zone commerciale située au sud du centre civique jusqu'à la ville ancienne ; 3° zone industrielle dans les quartiers périphériques ; 4° zone pour les immeubles d'habitation, à l'ouest des concessions étrangères ; 5° centre civique.

Pour le centre civique, le plan a précisé les divers caractères de construction autorisées à s'installer dans cette zone. Mais pour les autres il n'a fixé que leur caractère général, étant muet sur le détail. Ce plan a plus de souplesse que celui de Nankin qui se livre à une énumération détaillée et d'ailleurs incomplète. Mais son application soulève souvent des difficultés.

Les diverses opérations prescrites par le plan font l'objet d'un règlement municipal dont les effets juridiques sont d'imposer : soit la servitude de reculement, soit une participation aux dépenses, soit l'interdiction de bâtir.

En 1932, le conflit sino-japonais a causé un dommage considérable tant aux domaines municipaux qu'aux propriétés privées. Il s'évalue à 2 milliards de yen environ. La municipalité a fait un gros effort pour la restauration des quartiers dévastés.

(1) Voir aussi le *Rapport du Bureau des Travaux Publics*, Shanghai, 1928, partie I, chap. I.

III. — HANKÉOU (pop. 753.734) (1).

Grand port sur le Yang-Tsé-Kiang, Hankéou joue un rôle commercial et industriel de premier ordre. La ville a été érigée en municipalité en 1920. Son territoire s'est modifié plusieurs fois. Actuellement, elle ne comprend que son territoire propre (2). La voirie urbaine se développe depuis longtemps sans plan rationnel d'aménagement. Il en résulte que les tracés des voies se sont souvent modifiées et que les vieux quartiers insalubres et incommodes ne s'adaptent plus aux exigences de la vie moderne.

En vue de remédier à ces inconvénients, la municipalité a pris progressivement les mesures suivantes qui s'imposaient :

Distribution des quartiers (3). — En 1930, un plan de distribution des quartiers a été arrêté par le maire, interdisant des constructions de caractère différent dans une même zone. Ce plan divise la ville en huit quartiers : 1° centre civique ; 2° quartier des écoles ; 3° deux quartiers de résidences particulières ; 4° deux quartiers d'industrie ; 5° quartier commercial ; 6° zone mixte pour l'industrie et le commerce. La superficie englobée dans le périmètre municipal est de 524 hectares, dont 2 pour le centre civique ; 12 pour les écoles, 38 pour le premier quartier résidentiel, 49 pour le quartier commercial, 59 pour le second quartier industriel, 63 pour le premier quartier industriel,

(1) D'après la *Revue mensuelle de statistique*, n° 10, avril 1933, publiée par le Directoriat de Statistique, Nankin.

(2) Il existe encore deux concessions étrangères (rançaise, établie en 1896 ; japonaise, en 1898) sous un régime différent.

(3) Voir *Rapport municipal de Hankéou*, 1929-1930, p. 32.

113 pour le second quartier résidentiel, 125 pour le quartier mixte et 59 pour le fleuve. Ce plan ne fait pas une énumération des immeubles qui peuvent être autorisés dans chaque zone.

Aménagements divers. — Le 3 juin 1929, la municipalité a rendu un règlement sur la police de construction prévoyant une hauteur maxima des maisons dans chaque zone, ainsi que les conditions à observer en ce qui concerne la salubrité et le confort des habitations. En même temps elle a publié un plan d'aménagement des vieux quartiers tendant à élargir les rues en les rendant carrossables. En ce qui concerne l'hygiène publique, elle a fixé un plan d'aménagement des égouts pour la facile évacuation des eaux. Enfin elle n'a pas négligé les mesures d'embellissement en édictant un règlement pour la protection des plantations bordant les trottoirs. Cependant il n'existe pas de plan d'ensemble d'aménagement de la ville. Les mesures nécessaires sont prises par un service technique près du bureau des travaux publics. La municipalité tend à créer une commission spéciale à cet effet.

IV. — CANTON (pop. 1.042.630) (1).

Au début de l'établissement de la municipalité, l'administration ne s'est préoccupée que de la démolition des remparts et de la construction sur leur emplacement de grands boulevards circulaires et de plusieurs artères transversales. Il n'existe pas de plan

(1) D'après le chiffre publié par la municipalité de Canton en décembre 1932.

d'ensemble d'aménagement. Plusieurs années après, les inconvénients de ce système se sont manifestés. Les travaux qui avaient été faits ont souvent nécessité des modifications. La municipalité a perdu du temps et de l'argent. Ainsi le bon développement de la ville est gêné actuellement par suite du défaut initial de prévisions sur l'extension future. Il est donc nécessaire de fixer des plans d'aménagement et d'alignement.

A cet effet, le service technique du bureau des travaux publics a préparé des projets sur les diverses mesures d'aménagement, projets qui ont été successivement publiés par le maire. Une commission d'aménagement a été récemment instituée pour l'étude des plans, mais son pouvoir est réduit à la préparation des travaux seulement.

Construction des voies ⁽¹⁾. — Le plan de construction des voies urbaines a été publié en 1929, il comprend 61 lignes de grandes artères secondaires, dont la longueur atteint 82.000 mètres environ. Les dépenses affectées aux travaux ont été évaluées à 9.670.400 de yen. Les travaux se feront en trois étapes. En même temps, la municipalité a fixé le plan de construction des voies suburbaines comprenant trente-cinq lignes, dont la longueur atteint 187.000 mètres environ. Les dépenses de construction ont été estimées à 4.189.480 de yen ⁽²⁾. Le plan se réalisera en trois étapes.

Aménagement des voies anciennes. — Les ancien-

(1) Voir le *Rapport municipal sur le développement des services*, Canton, 1931, pp. 3-36.

(2) La voie suburbaine est de qualité inférieure à celle de la voie urbaine.

nes rues, étroites et tortueuses, ne sont pas carrossables. En 1930, la municipalité a établi un plan d'élargissement des voies en fixant la largeur de 2 m. 20 à 6 mètres environ.

Assainissement urbain. — La réfection des égouts doit marcher de pair avec les travaux de voirie. La municipalité a été aussi amenée à établir en même temps un plan de réfection du réseau des canalisations souterraines.

Création des quartiers pour les résidences particulières. — En 1927, la municipalité, inspirée par la nécessité de donner à ses administrés des habitations salubres et pas chères, a créé deux quartiers de résidences. Pour les travaux de construction de ces quartiers, elle a confié à une Commission le soin d'établir un plan d'alignement des rues, du lotissement des terrains et de poser des règles de construction. Dans ces quartiers, des espaces libres sont réservés, et des écoles primaires, des salles de réunion, une bibliothèque, la poste sont prévus. Le plan prescrit, 57 % de terrain pour les habitations, 39 % pour les voies et 4 % pour les édifices publics. Les rues sont spacieuses, leur largeur est de 7 mètres à 40 mètres. Des refuges sont construits au milieu des chaussées pour la plantation d'arbres. Les mesures préconisées par le plan sont bien détaillées.

Construction du centre civique. — En 1931, en vue de la fixation du tracé systématique de la ville, la municipalité a construit le centre civique où siègent les administrations provinciales et municipales. Les grandes artères partent de ce centre dans des directions diverses.

V. — TSING-TAO (Kiao-Tchéou, pop. 431.661) ⁽¹⁾.

Le port fut fondé par les Allemands après l'établissement de la concession en 1897. En 1914, la ville fut prise par les alliés et réintégrée à la Chine en 1922. Dès lors, elle a été érigée en municipalité. Son territoire comprend, en outre de la ville proprement dite, toutes les campagnes environnantes.

Aménagement. — Tsing-Tao était, il y a trente ans, un petit hameau perdu n'ayant que quelques maisonnettes de pêcheurs. Les efforts continuels des administrateurs en ont fait, au cours de ces trente ans, un grand centre urbain. Dès le début, la ville a été construite d'après un plan préconçu de tracé rayonnant. Les travaux ont commencé par la création d'un noyau d'où rayonnent des avenues en étoile. Puis des boulevards circulaires viennent les couper. Le réseau de voirie est ainsi constitué. A présent, la ville poursuit ses travaux d'extension selon les directives du plan et aboutit à un résultat très satisfaisant, tant pour l'hygiène publique que pour l'aspect général.

Pour étudier les mesures d'aménagement, la municipalité a institué une Commission technique par son règlement du 3 mars 1931 ⁽¹⁾, Commission composée des adjoints, de secrétaires de mairie, des directeurs des bureaux et de membres désignés par le maire et remplissant une des conditions suivantes :
1° exercer une fonction municipale importante ;
2° avoir des connaissances techniques ; 3° être notable

(1) D'après la *Statistique mensuelle*, n° 10, avril 1933, Nankin.

(1) Voir *Recueil des Réglements administratifs de Tsing-Tao*, 1933.

du pays au courant des affaires locales. Les attributions de cette Commission consistent à proposer des mesures d'aménagement ou d'amélioration des services municipaux. La décision est prise par la majorité des membres et transmise par le président de la Commission au maire pour la mise en exécution. Mais elle n'a pas force exécutoire et n'oblige pas le maire à la suivre.

Plan d'extension et de distribution des quartiers. — La ville a prévu son extension future sur le territoire suburbain. Certaines zones ont été désignées comme emplacements convenables pour la construction des quartiers résidentiels, commerciaux, industriels, du port et de plaisance.

Habitations. — Par suite de l'accroissement constant de la population, la municipalité ne peut fournir à ses habitants des logements suffisants. Son règlement du 19 mars 1931 prévoit que les habitants peuvent demander à l'administration de leur céder à bail un terrain pour la construction de logements. La durée du bail est de trente ans sans loyer. Mais pour ceux qui n'ont pas de quoi construire une maison, la municipalité se préoccupe de leur bâtir des habitations à bon marché. Une Commission, composée du secrétaire de mairie, des adjoints, des directeurs et de personnes désignées par le maire, a été créée à cet effet.

VI. — PEIPING (Pékin, pop. 1.516.173) (1).

Ayant été la capitale impériale, ses travaux d'amé-

(1) D'après le chiffre publié par le Bureau de la Sécurité de Peiping, décembre 1933.

nagement urbain ont commencé depuis longtemps. Il semble que les opérations rationnelles d'aménagement aient été déjà connues et appliquées dans une large mesure. Pour conserver à la capitale un aspect majestueux, les architectes anciens savaient bien placer les palais impériaux et les grands monuments, et construire d'une façon ordonnée des voies spacieuses et droites. Au début de ce siècle, l'introduction de nouveaux moyens de transport en Chine imposa la nécessité de construire des voies modernes qui datent de 1904. Ensuite la ville fut administrée par le Préfet de la police métropolitaine, qui avait également dans ses attributions les travaux d'aménagement. Dès 1914, la ville a été dotée par un arrêté ministériel d'un bureau municipal dont le directeur était en même temps ministre de l'Intérieur. Le pouvoir du bureau portait uniquement sur les travaux publics de la ville. Il comprenait plusieurs services, dont l'un faisait des enquêtes, l'autre s'occupait des travaux de topographie, un autre exécutait des travaux, un autre percevait les contributions spéciales. Après l'établissement de la municipalité, toutes ces fonctions ont été transmises aux bureaux intéressés de cette municipalité. En vertu de la loi municipale, l'administration dispose d'un pouvoir plus étendu pour réglementer les mesures d'urbanisme. Elle a créé près du bureau des travaux publics une Commission technique pour l'étude et la proposition des travaux à entreprendre.

Plusieurs règlements ont été édictés. En voici les principaux :

1° *Règlement sur l'alignement et le plan* (5 mars

1929). — En vue de l'amélioration de la circulation et de la rectification des maisons en bordure des voies publiques, le bureau des travaux a préparé un plan d'alignement qui fut publié avec le règlement. Les constructions en bordure sont frappées d'une servitude de reculement immédiat.

2° *Règlement sur la police de construction* (14 mars 1929. V. infra).

3° *Règlement sur l'aménagement des trottoirs* (21 mars 1929). — Ce règlement consiste, d'une part à imposer aux propriétaires riverains l'obligation de construire des trottoirs en cas de construction ou réparation d'immeubles et, d'autre part, à prévoir la largeur des trottoirs.

4° *Règlement sur l'occupation temporaire* (3 février 1929).

Cependant, il n'existe ni plan d'ensemble d'aménagement, ni plan de distribution des quartiers. Les mesures actuelles sont évidemment insuffisantes.

VII. — TIENTSIN (pop. 1.321.206) (1).

Le port a été fondé en 1860. Il est actuellement le siège du gouvernement provincial. Quatre concessions étrangères (2) y sont établies. En 1900, les remparts de la ville ont été démolis et les travaux de voirie moderne ont ainsi commencé. Les voies anciennes ont été successivement alignées et refaites. Mais, par suite de l'absence du service technique des travaux, les travaux qui s'effectuaient étaient plutôt commandés par

(1) D'après la *Revue mensuelle de statistique*, n° 10, avril 1933.

(2) Anglaise, Française (1868), Japonaise (1895), Italienne (1901).

les nécessités de la circulation que d'après un plan préconçu. Dès l'érection de la municipalité en 1928, le bureau des travaux publics a été créé. Plusieurs mesures d'urbanisme ont été prises, notamment : le règlement de la police de construction (1^{er} septembre 1933), le plan d'aménagement de la voirie (5 septembre 1933). Ce dernier prévoit la reconstruction des voies existantes, qui sera effectuée par étapes.

L'exposé précédent suffit pour montrer l'état actuel de la réglementation municipale en matière d'urbanisme dans les grandes villes qui nous occupent. Il nous reste à signaler ici quelques défauts du régime actuel.

D'abord, il manque encore une législation complète pour le pays entier. Les mesures envisagées par les diverses municipalités sont plutôt provoquées par la politique spéciale d'aménagement du maire qu'imposées par une obligation légale. Il en résulte que certaines municipalités savent établir une réglementation urbaine bien conçue et que certaines autres la négligent presque entièrement. D'ailleurs, dans les villes non érigées en municipalité, les agents publics n'ont pas les capacités voulues pour réglementer cette affaire. Le problème est alors insoluble.

Ensuite, l'organe spécial d'aménagement urbain tels que les « *Planing commissions* » aux Etats-Unis et les « *Joint committees* » en Angleterre (1) et l'organe de contrôle du Ministère de l'Intérieur, telle que

(1) Voir S. JEUNET, *L'urbanisme en Allemagne, en Angleterre et aux Etats-Unis* (*Revue politique et parlementaire*, oct. 1933.)

la Commission supérieure d'aménagement et d'extension des villes en France, font encore défaut dans l'organisation municipale de la Chine. Sans un organe compétent, il arrive souvent que les plans sont mal faits et instables.

SECTION II

L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE

(Loi du 13 juillet 1928)

Pour réaliser ses plans d'aménagement urbain, l'administration municipale est entraînée nécessairement à acquérir en grand nombre des terrains faisant partie de propriétés privées. Elle y arrive par le moyen de « l'expropriation pour cause d'utilité publique », matière complexe que nous allons étudier maintenant.

La pratique a donné naissance à deux procédures différentes d'expropriation : l'expropriation directe et l'expropriation indirecte. Cette dernière est la plus en faveur en Chine. Par ce procédé, en cas d'élargissement ou de percement de voies, le prélèvement du terrain nécessaire se fait par un simple arrêté, portant publication du plan d'alignement.

Quant à l'expropriation directe, elle est l'œuvre de la loi de 1928, qui reste encore en vigueur. Nous l'examinerons tout de suite.

I. — GÉNÉRALITÉS.

1° *Qui peut exproprier ?* L'Etat, les provinces, les districts et toutes autres administrations locales peuvent, en cas de nécessité, employer la procédure d'expropriation dans les cas suivants : Etablissement et gestion des entreprises publiques, répartition rationnelle du sol en vue du développement agricole et de l'amélioration de la vie des cultivateurs. Aussi l'expropriation peut-elle avoir lieu en faveur des groupements autonomes locaux (Kiu, Fang, Liu, Lin), ou de concessionnaires, lorsque leurs travaux sont exécutés dans un intérêt général (art. 1^{er}).

2° *Quelles choses peuvent être expropriées ?* Ce sont les propriétés foncières : maisons, terrains, jardins, mines, friches, chemins, rivières, etc. (art. 4).

3° *En vue de quels objets d'utilité publique peut-on exproprier ?* L'expropriation peut avoir lieu pour les cas suivants :

- a) établissement ou agrandissement des édifices publics ;
- b) développement des communications ;
- c) ouverture d'un port militaire ou commercial ;
- d) mesures d'hygiène publique ;
- e) aménagement urbain ou rural ;
- f) établissements hydrauliques et irrigations ;
- g) œuvres d'éducation ou de bienfaisance ;
- h) création et développement des entreprises d'Etat ;
- i) défense nationale ;
- j) toutes autres affaires ayant un caractère d'utilité publique (art. 2).

Outre la défense nationale, la loi vise donc tous les

cas se présentant dans la réalisation des travaux d'urbanisme. Cette législation est pour les municipalités une arme éminemment utile.

II. — PROCÉDURE DE L'EXPROPRIATION.

1° *Les préliminaires d'expropriation.* — Lorsqu'il y a lieu d'exproprier un terrain, l'expropriant peut procéder aux travaux de mesurage et de topographie et aux enquêtes nécessaires après notification à l'administration locale, au propriétaire ou à un occupant de l'immeuble. Si l'expropriant est un corps autonome local ou un concessionnaire, l'autorisation de l'administration est nécessaire pour procéder à ces opérations (art. 6). En cas de nécessité de procéder à des travaux topographiques, il est permis de démolir les obstacles du terrain pouvant gêner les opérateurs (art. 7).

2° *La demande en autorisation d'expropriation.* — Une fois le plan d'expropriation décidé, l'expropriant est tenu d'adresser à l'administration compétente une demande d'autorisation avec un avant projet et les plans du tracé général des travaux. L'administration compétente à cet effet est tantôt le ministre de l'Intérieur pour les opérations intéressant l'administration centrale, l'administration provinciale et les municipalités du ressort du pouvoir central, tantôt l'administration provinciale pour celles intéressant les districts ou les municipalités du ressort de la province. Pour les expropriations intéressant des groupements autonomes ou des concessionnaires, l'autorisation est donnée par l'administration provinciale ou par le mi-

nistre, sur une demande soutenue par l'administration locale, suivant la juridiction dont relève l'expropriant (art. 8).

3° *La déclaration d'utilité publique.* — L'autorisation ainsi accordée, l'administration doit publier le nom de l'expropriant, l'espèce d'entreprise au profit de laquelle l'expropriation est faite et le terrain à exproprier. Si l'expropriation est opérée pour le compte de l'Etat, des provinces et des municipalités en vue d'alignement des voies publiques sans nécessité de démolition des immeubles bâtis, c'est-à-dire sur un terrain nu, l'administration expropriante peut agir sans l'autorisation du pouvoir supérieur. Mais elle est tenue de faire la publication visée ci-dessus et de rendre compte au ministre qui prend acte.

L'acte de déclaration sera considéré comme non avenu, si l'expropriant ne donne pas suite aux travaux. La validité de l'acte est d'un an pour tout expropriant et de deux ans pour l'administration (art. 9-11).

4° *La désignation des terrains et l'arrêté de cessibilité.* — Ensuite, l'expropriant doit communiquer ou demander à l'administration locale les terrains à exproprier. Cette dernière rend un arrêté de cessibilité avec un plan détaillé pour désigner les parcelles de terrain envisagées, et le notifie aux propriétaires et à tous les intéressés. Si c'est l'administration locale qui exproprie, c'est elle-même qui procède à cette désignation.

Après la notification administrative, l'expropriant peut encore faire une nouvelle enquête et des travaux topographiques. Les propriétaires et autres intéressés

doivent s'abstenir de tout acte pouvant empêcher ou compliquer l'expropriation (art. 12-14). Aucun droit réel ne peut être désormais établi.

5° *La cession amiable ou la réunion du jury.* — L'arrêté de cessibilité n'a pas encore pour effet de déposséder les propriétaires et de purger les droits réels. Il constitue simplement un acte qui frappe les propriétés en cause d'une servitude légale. Le transfert de propriété ne se fait qu'après une nouvelle phase de procédure.

La loi prévoit que l'expropriant doit s'entendre avec les propriétaires et autres intéressés sur la fixation des indemnités et le transfert de la propriété. S'il arrive à un accord, il y aura cession amiable ; dans le cas contraire, l'expropriant devra demander à l'administration locale d'organiser le jury d'expropriation dit « Commission arbitrale » pour résoudre les questions litigieuses. Si c'est l'administration locale qui exproprie, c'est elle-même qui organise le jury.

En vue de la convocation du jury, l'« acte de confiance » d'une administration supérieure ou la requête d'un concessionnaire doivent porter les indications suivantes :

1° Nom et adresse des propriétaires et autres intéressés ;

2° Situation et délimitation des parcelles en cause ;

3° Etendue du terrain exproprié et de ses dépendances ;

4° Offre d'une indemnité ;

5° Date de l'expropriation.

Si c'est l'administration locale elle-même qui ex-

propre, elle doit publier et notifier aux propriétaires et autres intéressés les indications ci-dessus.

De leur côté, les propriétaires ou parties intéressées doivent soumettre leur demande à l'administration locale dans les vingt jours à partir de la publication.

A l'expiration de ce délai, l'administration locale doit convoquer le jury. Ce dernier est tenu de prendre sa décision dans les sept jours de sa réunion, mais l'administration a le droit de proroger ce délai si elle le juge nécessaire. Ensuite le jury doit faire un rapport de sa décision à l'administration locale qui la transmettra à l'expropriant, aux propriétaires et aux intéressés (art. 15-22).

6° *L'organisation et le fonctionnement du jury.* —

La loi prévoit que le jury se compose d'un président et de quatre à six jurés. La présidence appartient toujours au chef de l'administration locale. Les jurés sont nommés soit sur désignation de l'administration, soit sur présentation des associations légales désignées par l'administration, tels que Chambre de Commerce, Syndicat des ouvriers, Syndicat agricole. Le prorata des nominations vis-à-vis des présentations est de un sur quatre ou deux sur six.

Le jury a le pouvoir de décision sur les matières suivantes : étendue du terrain à exproprier, montant de l'indemnité, date de l'expropriation. Dans le cas où la proposition de l'expropriant est contraire à la présente loi ou à toutes dispositions légales, le jury peut la repousser.

La décision est prise par la majorité des jurés. Au

(1) Une partie des dépenses est en général supportée par les municipalités. (V. *infra*.)

besoin, le jury peut désigner des experts pour examiner une question technique. Il peut aussi entendre, séance tenante, les explications de l'expropriant, des propriétaires et autres intéressés. Il peut enfin, pour avoir leur opinion, citer par devant lui les propriétaires des terrains voisins.

La décision doit être motivée et signée par le président.

Il arrive parfois que le terrain à exproprier est du ressort de deux circonscriptions administratives différentes. Dans ce cas, le jury s'organise par entente entre les deux administrations intéressées (art. 24-29).

7° *L'indemnité*. — Le dommage causé aux propriétaires et autres intéressés du fait de l'expropriation doit être indemnisé par l'expropriant. L'indemnité est allouée soit par décision du jury, soit d'après la valeur déclarée au moment de l'enregistrement de leur droit de propriété par les propriétaires eux-mêmes.

Dans le cas où l'expropriant ne poursuit pas la procédure nécessaire après la déclaration d'utilité publique, abroge ou charge son projet, les propriétaires et autres intéressés doivent être indemnisés pour les dommages causés par les dérangements qui leur ont été imposés (art. 30, 32, 34, 35).

8° *L'emprise totale*. — Le propriétaire d'un immeuble frappé seulement en partie d'expropriation peut exiger l'acquisition totale par une demande adressée à l'expropriant et fondée sur le fait que le terrain restant est inutilisable pour un emploi normal. Si les deux parties arrivent à un accord, l'affaire s'arrangera

amiablement, sinon elle sera tranchée par le jury (art. 31).

9° *Les effets juridiques de l'expropriation.* — La loi a posé les deux principes suivants : 1° L'expropriant est tenu de payer l'indemnité aux propriétaires et aux autres intéressés avant la prise en possession du terrain. Mais il peut consigner la somme, si les cas suivants se présentent : les indemnisés refusent ou se trouvent dans l'impossibilité de recevoir ; l'adresse des indemnisés est inconnue ; si l'indemnité fixée par le jury ne satisfait pas les indemnisés ; 2° L'indemnité doit être payée en argent et au comptant. Mais si l'expropriation a pour but de réaliser la répartition des terrains, de développer les moyens de communication ou d'aménager les villes ou les campagnes, l'indemnité peut être payée en partie par les titres d'emprunt émis à cet effet avec l'autorisation du gouvernement central ou de l'administration provinciale, jusqu'à concurrence du tiers du montant à payer (art. 36-37).

10° *Contrôle et sanctions.* — Le rôle du jury est soumis au contrôle de l'administration supérieure. Pour les décisions du jury ou de la municipalité relevant de la province, l'administration provinciale a le pouvoir d'annulation pour incompétence ou violation de la loi. Pour celles du jury de toute municipalité relevant directement du pouvoir central, le Ministre de l'Intérieur peut les casser pour les mêmes causes (art. 38).

Dans le cas où une partie se refuse à remplir certaines obligations que lui impose la présente loi ou

si elle n'a pas accompli une mesure à exécuter dans un délai déterminé, l'administration locale peut l'exécuter à sa place d'office ou par délégation. En cas de nécessité, l'administration peut directement recourir à l'exécution forcée. Cette contrainte s'applique surtout dans le cas où le propriétaire occupe encore sa propriété après le paiement de l'indemnité (art. 39).

La loi prévoit des sanctions d'amende tant contre les expropriants que contre les experts du jury dans les cas suivants : a) au cours de l'enquête préalable, l'expropriant ou ses représentants ne peuvent pénétrer dans une propriété privée sans une autorisation de l'administration locale ; s'ils le font sans cette autorisation, ils peuvent être frappés d'une amende au-dessous de 30 yens. Ils ne peuvent non plus enlever les obstacles des terrains en cause sans une autorisation. S'ils le font, une amende de 50 yens peut être prononcée, outre l'indemnité correspondant au dommage causé ; b) contre un expert qui aurait formulé une fausse déclaration devant le jury, une amende au-dessous de 300 yens peut être prononcée. Pour défaut non justifié de comparaître, les experts ou toutes personnes citées devant le jury peuvent être condamnés à une amende de 20 yens (art. 40-43).

II° *Voies de recours.* — Le loi prévoit deux voies de recours possibles contre les décisions du jury : un recours administratif et un autre judiciaire, suivant la préférence de la partie. Mais ce dernier ne peut être intenté s'il y a eu décision sur le recours administratif.

a) Recours administratif : celui qui est lésé dans

ses intérêts par une décision injuste du jury du district ou de la municipalité peut porter un recours hiérarchique à l'administration provinciale ; quand il s'agit d'un jury de municipalité relevant du pouvoir central, le recours est porté devant le ministre de l'Intérieur. Le recours est ouvert dans les deux semaines à partir de la réception de la décision.

b) Recours judiciaire : à défaut du recours hiérarchique, l'affaire peut être portée devant le Tribunal judiciaire. Alors c'est le Tribunal local qui est compétent. Le recours est recevable dans le délai d'un mois.

Mais, dans les deux cas, le recours n'a pour effet de suspendre ni la marche des travaux, ni la procédure d'expropriation.

OBSERVATIONS. — La législation chinoise actuelle sur l'expropriation a ses avantages et ses inconvénients.

A) Parlons d'abord des premiers :

1° La procédure d'expropriation a une portée très générale. Non seulement elle peut être employée par l'Etat, les provinces, les districts ou les municipalités, mais aussi par les établissements publics, les établissements privés d'utilité publique et même par les particuliers, pourvu que l'expropriation soit alors justifiée par un intérêt public ou social. Nous estimons en effet que certaines entreprises privées fort intéressantes méritent des privilèges et doivent pouvoir vaincre la résistance des propriétaires voisins. La loi chinoise a réalisé un progrès dans ce sens.

2° La notion de l'utilité publique est entendue dans le sens le plus large. Elle n'est pas limitée à l'exécution des travaux de voirie, construction des édifices, des

fortifications ou des ports maritimes. Elle s'étend aussi à tout ce qui contribue à augmenter le bien-être public. La loi est ainsi conduite à prévoir l'expropriation pour cause d'hygiène, d'urbanisme, d'agrandissement des écoles et même du développement des entreprises d'Etat de caractère industriel et commercial.

3° La loi prévoit une procédure assez complète. La déclaration d'utilité publique est précédée par une enquête. La désignation du terrain à exproprier appartient à l'administration locale. La transmission de la propriété ne peut s'opérer qu'après la décision du jury. La prise de possession ne doit pas précéder le paiement de l'indemnité. Il en résulte que le droit de propriété est bien garanti.

4° La loi donne droit aux expropriés et aux intéressés de faire annuler la décision du jury par deux voies de recours. Tout préjudice pouvant résulter de la décision peut être ainsi écarté.

B) Les défauts de la loi sont les suivants :

1° Pour tous les travaux de quelque importance ou de quelque nature qu'ils soient, la déclaration d'utilité publique est invariablement de la compétence de l'administration. De graves inconvénients se présentent alors, lorsqu'il s'agit de l'expropriation par zone ou de l'expropriation au profit d'une entreprise privée. L'administration peut, en effet, par un détournement de pouvoir, porter préjudice au droit de l'un pour favoriser l'autre.

2° La composition du jury est critiquable. Le président du jury est en effet en même temps le chef de l'administration locale. Un ou deux jurés sont dési-

gnés par lui. Ce système n'offre pas assez de garanties d'impartialité en faveur des particuliers et enlève ainsi à l'institution du jury sa majeure raison d'être. L'influence de l'administration est trop grande. La décision du jury risque de ne pas être très équitable.

3° Le paiement préalable et juste est un principe du droit moderne concernant l'indemnité d'expropriation. Les législateurs ont eu raison d'adopter ce principe. Mais la loi permet ainsi à l'expropriant de payer le tiers de l'indemnité avec des titres de l'emprunt public ; il y a là, au désavantage de l'exproprié, une atteinte au principe établi.

En terminant, nous devons signaler que la législation chinoise organise une procédure très efficace et rapide. Grâce à elle, les concessionnaires des travaux publics et les établissements privés d'utilité publique peuvent se procurer facilement les terrains nécessaires pour l'exécution de leurs ouvrages. Grâce à elle aussi, les municipalités peuvent rapidement réaliser les travaux d'aménagement urbain. Avant la promulgation de cette loi, l'expropriation faisait toujours l'objet de litiges entre l'administration et les particuliers. La procédure différait suivant les localités. Le droit de propriété était souvent atteint par une simple décision administrative. Cet état de choses a disparu avec la loi en vigueur.

Pour remédier aux inconvénients de notre loi, certaines modifications pourraient être proposées, savoir :

1° En cas d'expropriation de grande importance, l'acte déclaratif devrait être une loi ou un décret, pour

éviter que l'administration locale puisse facilement abuser de la procédure au détriment des propriétés privées.

2° Confier uniquement au Tribunal judiciaire le pouvoir d'appréciation de la légalité de la procédure suivie.

3° Assurer l'indépendance complète du jury vis-à-vis de l'administration.

4° Abroger la disposition qui permet à l'expropriant de payer l'indemnité pour un tiers au moyen de titres d'emprunt.

CHAPITRE III

Des moyens financiers de l'urbanisme

De ce que nous venons de dire, il résulte que les municipalités chinoises ont une organisation propre et des moyens juridiques pour faire face aux travaux d'aménagement des villes. Il convient d'indiquer ici leurs moyens financiers. Car les travaux publics nécessitent des fonds considérables, tout d'abord pour leur exécution. Ensuite l'entretien de ces travaux et l'organisation des services techniques et administratifs exigent des crédits inscrits au budget municipal.

Les dépenses pour les constructions de voirie et pour tous travaux d'aménagement sont principalement fournies par les taxes perçues sur les propriétés riveraines bénéficiant de ces travaux. Mais leur rendement ne suffit pas à couvrir les frais de construction des ouvrages, surtout de ceux exécutés dans les quartiers pauvres dont les habitants ne peuvent supporter les taxes. Les municipalités sont donc obligées de payer ces dépenses par les crédits budgétaires ou par des emprunts.

Ainsi nous consacrerons deux sections à cette étude, l'une sur les taxes spéciales, l'autre sur le budget municipal. Nous insisterons surtout sur la dernière,

puisque dans la plupart des municipalités les taxes sont incorporées au budget.

SECTION I

LES TAXES SPECIALES DE VOIRIE

Du fait de l'exécution des travaux de voirie, les propriétaires riverains bénéficient de plus-value pour leur propriété et profitent immédiatement de l'avantage des bonnes voies. Il paraît juste que les propriétaires ne puissent en bénéficier gratuitement. La perception de taxes est donc justifiée. C'est ainsi que les municipalités chinoises ont établi des taxes de voirie à l'occasion de construction ou d'aménagement des voies et des égouts. Ces taxes sont réglées par un arrêté de chaque municipalité, de façon assez différente, tant pour la nature des taxes que pour les modalités de perception.

1° TAXE POUR LA CONSTRUCTION DES CHAUSSÉES.

Avant la création des municipalités, les habitants des villes ont contribué à la construction des voies qui étaient d'ailleurs faites par eux-mêmes. La loi municipale a fait intervenir l'administration dans les travaux de voirie. Mais le principe de répartition des dépenses entre les propriétaires riverains est encore maintenu, du moins partiellement (1).

(1) Sauf pour la ville de Hankéou, pour laquelle nous n'avons que les chiffres de 1932-33.

Malgré la diversité des réglementations locales, nous pouvons ramener les systèmes adoptés par les diverses municipalités pour l'évaluation de cette taxe, aux quatre bases suivantes : 1° façade du terrain riverain sur la voie ; 2° superficie du terrain riverain ; 3° valeur foncière du terrain riverain ; 4° propriété du terrain riverain. Les municipalités ont adopté tantôt l'un, tantôt l'autre de ces systèmes. Il n'y a pas lieu d'en faire un exposé détaillé.

Ici, nous présentons une observation. Le premier système évalue la contribution de chaque propriétaire selon la largeur de la façade seulement. Or, les terrains en bordure des voies peuvent avoir des profondeurs assez différentes. Le second tient compte de la profondeur du terrain, mais il néglige l'avantage de façade en percevant une part égale sur deux terrains de même superficie dont l'un a sur la voie une façade très large et l'autre une façade étroite. Ces deux premiers systèmes ne sont donc pas justes. Les deux derniers sont plus équitables. Seulement le troisième exige une nouvelle évaluation de terrain nécessaire pour la répartition des dépenses. Dans le quatrième, il s'agit de diviser le terrain selon la proximité des travaux, en plusieurs zones qui supportent chacune une part différente.

Les deux derniers systèmes ont leur application à Canton et à Shanghai, suivant une procédure très ingénieuse dont il est opportun de parler ici.

A Canton, les dépenses pour les travaux de voirie et pour les indemnités d'expropriation sont en partie fournies par une taxe perçue sur les terrains riverains

et avoisinants. La part supportée par les riverains est de 25 % au moins et de 75 % au plus des dépenses totales. Le reste est payé par la caisse municipale.

Voici ce mode de perception : le terrain imposable est divisé en quatre zones parallèles à la voie, dont chacune supporte une part égale de dépenses. Le taux pour chaque portion de terrain varie dans les zones diverses suivant leur distance de la voie en construction. Ces quatre zones sont les suivantes : 1° terrains riverains à partir de la bordure de la voie publique jusqu'à une profondeur de 15 pieds, dont les propriétaires supportent un quart de la taxe à percevoir pour les travaux de cette voie ; la somme se partage entre eux proportionnellement à la surface en pieds carrés ; 2° de la limite de la première à une profondeur de 30 pieds ; sa quote-part est aussi de un quart ; 3° de la limite de la deuxième à une profondeur de 60 pieds ; sa quote-part est aussi de un quart ; 4° de la limite de la troisième à une profondeur de 120 pieds ; sa quote-part est aussi de un quart. Ainsi, la part exigible de chaque propriétaire est fixée d'après la proximité de la voie et la superficie de sa propriété. La taxe est en général perçue par les agents de la police et consignée par la Chambre de Commerce pour le paiement des travaux. La municipalité de Nankin a suivi l'exemple de Canton.

A Shanghai, les propriétaires riverains, d'une part, ont droit à une indemnité en cas d'expropriation pour travaux de voirie, et d'autre part doivent contribuer aux dépenses occasionnées. En conséquence, la contribution de chaque riverain est évaluée sur la base de la

valeur foncière de sa propriété, en tenant compte du terrain exproprié. Plus la proportion de la partie expropriée est grande, moins le taux de taxe est considérable. En cas de constructions de voirie, les riverains qui ne sont pas expropriés ou qui sont expropriés d'une parcelle au-dessous de 70 % de la superficie totale, doivent payer une taxe équivalente à 30 % de la valeur foncière de leur terrain, ceux qui sont expropriés d'une parcelle égale à 80 % de la superficie totale sont soumis à une taxe de 20 % ; ceux qui sont expropriés d'une parcelle égale à 90 % ont une taxe de 10 % ; ceux qui sont complètement expropriés sont exonérés. La perception de la taxe est opérée par le bureau des finances qui la verse à la caisse municipale. Ce système est aussi adopté par la municipalité de Hankéou.

2° TAXE POUR LA CONSTRUCTION DES TROTTOIRS.

Dans toutes les municipalités, la construction des trottoirs est à la charge des propriétés riveraines. Ce principe est adopté par les règlements municipaux. Cependant, les riverains ont le choix entre deux procédés : exécuter eux-mêmes les travaux en se conformant aux prescriptions réglementaires, ou laisser à l'administration le soin de l'exécution. Dans ce dernier cas, le propriétaire doit payer une taxe qui correspond aux dépenses effectuées devant son terrain.

3° TAXE POUR LA CONSTRUCTION OU L'AMÉNAGEMENT DES ÉGOUTS

En général, la construction des chaussées entraîne nécessairement des travaux d'égouts. Ainsi la taxe

perçue pour les dépenses de chaussées englobe celle des égouts. Mais dans de vieux quartiers dont les égouts ont été faits sans plan rationnel, des travaux d'aménagement sont indispensables. Dans ce cas, une taxe peut être établie par mesure spéciale dans chaque localité. Cette taxe est généralement assise sur la superficie et le nombre des étages de chaque immeuble.

4° TAXE D'HYGIÈNE

Dans la plupart des municipalités, l'administration perçoit une taxe d'hygiène pour couvrir les frais d'assainissement fait pour le balayage des rues et l'évacuation des ordures ménagères. Cette taxe est assise tantôt sur la superficie de chaque immeuble, tantôt sur la valeur locative, tantôt sur le caractère de l'immeuble, selon qu'il s'agit d'un grand magasin ou d'une résidence particulière. Dans tous les cas, les immeubles sont classés en certaines catégories qui paient des taxes mensuelles différentes, sauf pour la ville de Peiping où cette taxe n'existe pas.

La perception de cette taxe est opérée soit par le bureau d'hygiène, soit par le bureau des finances.

REMARQUE. — Toutes ces taxes ne peuvent être considérées comme des impôts municipaux. Leur rendement est en effet directement affecté à la destination pour laquelle les taxes ont été levées. L'administration ne peut détourner ces fonds pour les dépenses de ses services. Il s'ensuit qu'elle doit rendre compte au public de l'état des recouvrements et des dépenses effectuées, après l'accomplissement des travaux. Cependant, l'établissement et la répartition de ces taxes

ne sont prévus dans aucun texte. La municipalité peut les lever et les réglementer à son gré. Il arrive parfois que ces taxes sont mal assises et lèsent l'intérêt des contribuables.

SECTION II. — LE BUDGET MUNICIPAL

Comme nous l'avons précédemment indiqué, les recettes provenant des taxes spéciales perçues à l'occasion des travaux ne suffisent pas pour les dépenses de construction et d'aménagement. De plus, les services techniques et administratifs doivent fonctionner d'une façon continue en même temps que les ouvrages exigent un entretien permanent. Il faut donc avoir des ressources fixes : ces ressources sont fournies par le budget municipal. Nous sommes ainsi amené à examiner ce budget.

I. — GÉNÉRALITÉS

Chaque municipalité a un budget propre. Il est régi par la loi du 20 mai 1930 pour le pouvoir du maire au regard du budget, les recettes financières municipales et le vote du budget ; par le règlement du 22 novembre 1928 pour les dépenses nécessaires ; par celui du 8 avril 1929 pour le contrôle du gouvernement, et par celui du 7 février 1931 pour la procédure de préparation.

a) *Pouvoir du maire.* — Le maire a pour attribution de dresser le budget et d'en assurer l'exécution. Il peut créer un bureau des Finances pour la préparation du

budget ainsi que pour les opérations de recette et de dépenses.

b) *Procédure d'établissement du projet.* — Trois mois avant la fin de l'année financière, en juin, les directeurs de bureau doivent présenter au bureau des finances, chacun en ce qui le concerne, leurs propositions de recettes et de dépenses pour l'exercice prochain. Le bureau des finances peut les accepter ou les refuser et enfin les incorporer dans le budget. L'évaluation des recettes et celle des dépenses prend pour base le budget précédent.

Le projet comporte deux documents : celui des recettes ordinaires et extraordinaires et celui des dépenses ordinaires et extraordinaires. Ceux-ci se divisent en chapitres et en sections. Les recettes et dépenses doivent être équilibrées. Mais s'il paraît impossible de pourvoir aux dépenses indispensables au moyen des ressources propres du budget, l'administration proposera la création de nouvelles ressources, soit par une taxe, soit par un emprunt.

c) *Vote et règlement du budget.* — Ainsi établi, le projet doit être soumis à l'examen de la commission exécutive et voté par le conseil municipal. En l'absence d'un conseil municipal, le budget est directement transmis par le maire à son autorité supérieure pour être réglé par le Ministre des Finances, avant l'ouverture de l'exercice.

d) *Budget supplémentaire.* — Dans le budget, une somme importante est inscrite en réserve pour subvenir aux besoins nouveaux survenant au cours de l'exercice. C'est une somme de prévision. Celle-ci est

destinée à suppléer aux crédits insuffisants votés dans le budget, et aux dépenses imprévues. Mais en cas d'insuffisance de la somme de prévision, un budget supplémentaire peut intervenir selon la même procédure.

e) *Exécution du budget.* — Les bureaux municipaux ne peuvent dépasser la limite de crédits à eux affectés par le budget. Mais en cas de nécessité par suite d'un événement imprévu, le maire peut leur accorder un crédit additionnel.

II. — LES RECETTES MUNICIPALES

Les recettes municipales prévues dans l'art. 9 de la loi du 20 mai 1930 sont les suivantes : a) impôts fonciers ; b) taxes sur les habitations ; c) taxes sur les affaires commerciales ; d) droits de patente ; e) droit de publicité ; f) revenu du domaine municipal ; g) revenu des entreprises municipales ; h) autres taxes et impôts consentis par la loi ou les règlements.

a) Les impôts fonciers comportent l'impôt sur la valeur vénale et celui sur la plus-value. Tous deux sont des impôts de quotité établis par la loi du 30 juin 1930 et destinés à frapper la propriété bâtie ou non bâtie. Pour le premier, la valeur vénale est déterminée par une évaluation administrative directe révisée tous les cinq ans. Le taux de l'impôt annuel est fixé de 1 à 2 % pour le terrain urbain aménagé, de 1,5 à 3 % pour celui non aménagé et de 3 à 10 % pour les terrains en friches. Pour le second, la plus-value est déterminée par le chiffre réel de la valeur résultant d'une déclaration par suite de mutation, ou de la va-

leur résultant d'une estimation en cas de succession ou de donation, ou à défaut, par une évaluation administrative faite tous les 15 ans. Au cas où la plus-value dépasse la valeur vénale de 15 % jusqu'à 50 %, l'administration prélève 20 % de cette plus-value ; de 50 à 100 %, la fraction au-dessus de 50 % subit un prélèvement de 40 % ; de 100 à 200 %, celle au-dessus de 100 % subit un prélèvement de 60 % ; de 200 à 300 % appartient entièrement à la municipalité. Cet impôt n'est pas encore établi partout (art. 283-286, 291-293, 308-309).

b) *La taxe sur les habitations* est une contribution très vieille, datant de la création du service de la police, assise sur la valeur locative ou sur la valeur vénale du logement. Elle est réglementée par un arrêté administratif local : ainsi le taux de la taxe varie de ville à ville. Cette taxe frappe les immeubles d'habitation privée, les magasins et les usines. Ces derniers sont en général tenus de payer une somme plus importante. Sont exonérés de la taxe, les immeubles qui sont laissés vacants ou sont occupés par des établissements publics.

c) *La taxe sur les affaires commerciales*, établie par la loi du 13 juin 1931, est un impôt de quotité. Sont soumises à cette taxe, toutes les entreprises commerciales autres que les usines et les banques qui sont assujetties à un autre impôt. Pour établir l'assiette de cette taxe, toutes les entreprises commerciales doivent déclarer chaque année au bureau des finances les points suivants : 1° nature de l'entreprise et siège social ; 2° nom et adresse du gérant ; 3° montant du capital ;

4° chiffre annuel d'affaires; 5° bénéfice net annuel. La taxe est assise sur l'une des trois bases suivantes, selon la nature du commerce : chiffre d'affaires annuel sur lequel le taux de la taxe est fixé de 0,2 à 1 % ; montant du capital sur lequel le taux est fixé de 0,4 à 2 % ; bénéfice net sur lequel le taux est fixé comme il suit : a) de 2 à 5 %, si le bénéfice net atteint 15 % du capital ; b) de 5 à 7 %, si le bénéfice net atteint de 15 à 25 % du capital ; c) de 7,5 à 10 % si le bénéfice dépasse 25 % du capital. Toutes les entreprises commerciales sont classées dans une des trois catégories ci-dessus, par arrêté municipal, suivant leur nature. Sont exonérées les entreprises dont le chiffre annuel n'atteint pas 1.000 yens pour la première catégorie, celles dont le capital n'atteint pas 500 yens pour la seconde et celles dont le bénéfice net annuel n'atteint pas 100 yens. Sont aussi exonérées les entreprises en régie et les sociétés coopératives ayant un but désintéressé. Cette taxe est destinée à remplacer les taxes anciennes qui ont déjà existé dans les diverses municipalités, telles que les taxes sur les commerces en gros, les boucheries, les maisons de nantissement, etc.

d) *Les droits de patente* sont des impôts de quotité frappant les revenus professionnels par des droits fixes, réglés par catégorie, par un simple arrêté municipal. Ils ne frappent pas tous les commerces. En général, y sont soumis les petits commerçants, salles de spectacle, restaurants, hôtels, entrepreneurs de transports par voitures, bateaux, etc., qui sont tenus d'avoir une patente en payant un droit mensuel, trimestriel ou annuel. Mais à défaut de réglementation bien définie,

ces droits prennent souvent le caractère de la taxe sur les affaires commerciales. Il y a alors des superpositions.

e) *Le droit de publicité* est réglé par le maire dans chaque municipalité. La perception du droit est en général opérée par un service affermé. Des salles de publicité sont installées dans tous les quartiers. Tout avis ou toute annonce au public sur les murs et sur les chaussées par lettres ou images, au moyen d'affiches ou d'enseignes en dehors des immeubles privés, doivent se placer dans les salles à ce réservées et payer un droit hebdomadaire ou mensuel, à moins que ces avis ou annonces ne soient permis en dehors des salles de publicité par une autorisation spéciale moyennant paiement du dit droit. Il en est ainsi pour les publicités dans les cinémas.

f) *Les revenus du domaine municipal* figurent au budget de toutes les municipalités et constituent souvent une recette importante. L'administration du domaine appartient au bureau des finances, sauf pour les dépendances qui sont affectées aux services publics. Les revenus sont les suivants :

1° *Produits du domaine de voirie* : a) Droit sur les constructions en saillies sur la voie publique. Les propriétaires riverains ayant une construction en saillie doivent payer un droit à la municipalité pour l'avantage qu'ils tirent de cette construction. b) Droit de stationnement. Il est perçu sur les voitures stationnant sur les places publiques d'une façon permanente ou sur les marchands aux marchés. c) Droit de quai. Dans certaines villes un droit est perçu sur les bateaux qui bordent le quai.

2° *Loyers et fermages des biens municipaux.* —

Toutes des municipalités ont en effet un certain nombre de biens qu'elles louent et de terres qu'elles afferment.

3° *Produit de la vente d'immeubles et d'autres dépendances par suite de leur désaffectation.*

4° *Intérêts des capitaux et créances appartenant à la municipalité.*

5° *Produit des forêts, pâturages. etc...*

g) *Les revenus des entreprises municipales ne sont pas de la même importance dans toutes les municipalités.* Certaines ont beaucoup d'entreprises en régie qui peuvent leur rapporter des recettes considérables. Mais certaines autres n'en possèdent que très peu et de ce chef, leurs revenus sont insignifiants. Ces entreprises sont notamment les services pour l'alimentation en eau, la distribution électrique, les transports en commun, etc... Elles avaient été d'abord exploitées par des concessionnaires et ont été ensuite transformées en régie. Ce mouvement se développe chaque jour davantage sous l'impulsion de la théorie du socialisme municipal. Nous donnerons les détails à ce sujet dans un chapitre spécial.

h) *Quant aux taxes et impôts spéciaux des municipalités,* ils sont tantôt créés par autorisation du pouvoir supérieur, tantôt ce sont des legs du régime antérieur. Parmi les taxes, quelques-unes sont communes à toutes les municipalités, telles que la taxe foncière sur la terre cultivée et la taxe sur les titres de propriété, ces dernières donnent actuellement encore des recettes importantes dans toutes les villes.

En outre, il y a dans toutes les municipalités des recettes constituées par les droits perçus sur les élèves des écoles, les droits pour la délivrance des permis divers, ceux perçus pour certains actes, etc...

L'état actuel des finances municipales en Chine est complexe et souvent déficitaire. Beaucoup de municipalités ont besoin des subventions de l'Etat ou de la province. En vue de l'exécution de grands ouvrages, elles sont obligées de faire des emprunts qui seront amortis après un certain temps. Actuellement, les deux nouveaux impôts sur la propriété foncière et sur les affaires commerciales qui viennent à peine d'être mis en vigueur, ne donnent pas encore le rendement désiré, et on ne peut se passer des taxes anciennes, compliquées et se superposant aux autres. Il en résulte que les contribuables ont à supporter une lourde charge, mais l'administration reste insuffisamment bien assurée.

III. — LES DÉPENSES MUNICIPALES.

Le décret du 22 novembre 1928 a prévu les dépenses indispensables à chaque municipalité comme suit :
a) dépense du parti Kuomintang ; *b)* dépense pour l'administration civile ; *c)* dépense pour l'administration financière ; *d)* dépense pour l'organe délibérant ; *e)* dépense pour la sécurité publique ; *f)* dépense pour l'éducation ; *g)* dépense pour les entreprises municipales ; *h)* dépense pour les travaux municipaux ; *i)* dépense pour l'hygiène publique ; *j)* dépense pour l'assistance et la prévoyance sociales ; *k)* dépense pour les dettes municipales. Toutes les

dépenses ci-dessus indiquées doivent être inscrites au budget municipal.

IV. — LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET
POUR LES TRAVAUX D'AMÉNAGEMENT.

Les dépenses pour les travaux d'urbanisme figurent dans les dépenses nécessaires en vertu de ce décret. Ainsi, nous les trouvons dans tous les budgets municipaux.

Nous nous permettons de donner ci-dessous les chiffres de 1930-1931 et de 1931-1932 dans les sept grandes municipalités qui nous occupent ⁽¹⁾. Ces chiffres sont les plus récents que nous connaissions :

Nankin	6.870.264	soit 72,2 %	du total 9.512.100
	15.782.223	— 72,2 %	— 21.857.676
Shanghai	714.567	— 11,7 %	— 6.074.770
	1.427.940	— 17,4 %	— 8.193.204
Hankéou	246.480	— 7,4 %	— 3.169.416
Canton	1.807.627	— 27,7 %	— 6.522.959
	2.849.821	— 31,6 %	— 9.011.294
Tsing-Tao	838.149	— 17,2 %	— 4.876.096
	759.773	— 16,5 %	— 4.604.418
Peiping	478.417	— 9,8 %	— 4.832.812
	476.615	— 9,4 %	— 5.068.521
Tientsin	553.531	— 10,2 %	— 4.439.220
	545.957	— 11,2 %	— 4.929.917

Ces chiffres sont publiés par la *Revue de Statistique* de Nankin du mois de février 1933 et dans les rapports

(1) Sauf pour la ville de Hankéou pour laquelle nous n'avons que les chiffres de 1932-33.

municipaux de Canton et de Hankéou en ce qui les concerne.

L'augmentation des dépenses de l'année 1931-32 par rapport à 1930-31 a pour cause principale l'émission des emprunts municipaux et l'établissement de taxes nouvelles dans les diverses municipalités, taxes qui fournissent à ces dernières des ressources abondantes pour l'exécution des travaux d'aménagement. D'après les chiffres du tableau, les travaux de la ville de Nankin sont les mieux dotés, car ils présentent un caractère beaucoup plus urgent que ceux d'autres villes, étant faits en vue de la reconstruction de la nouvelle capitale.

V. — LES EMPRUNTS MUNICIPAUX.

En vertu de la loi municipale de 1930, la municipalité peut faire des emprunts pour la réalisation des travaux de reconstruction en se conformant à une procédure légale. Ces emprunts sont souvent employés par l'administration municipale, lorsque les ressources ordinaires se manifestent insuffisantes pour les travaux de grande envergure. Quant à la procédure, il s'agit d'abord de faire constater à l'administration la nécessité d'ouvrages importants et l'insuffisance des finances municipales. L'administration peut alors proposer un emprunt au conseil municipal (art. 21 et 30, L. 1930), dont le projet indique la nature de l'emprunt, la modalité d'émission et de remboursement, ainsi que les garanties. A défaut du conseil, le maire peut le soumettre directement à l'administration supérieure. L'emprunt est en dernier lieu réglé par un décret du gouvernement central.

Dès l'érection des villes en municipalités, plusieurs emprunts ont été autorisés par le gouvernement en vue de réaliser des travaux de reconstruction et d'aménagement.

En 1929, Hankéou a fait un emprunt de 1.500.000 yens qui aurait pu aller jusqu'à 3 millions, si l'emprunt initial n'avait pas suffi aux dépenses des travaux. Le taux d'intérêt était de 8 %. L'emprunt n'est amortissable qu'après trois ans. L'amortissement se fait deux fois par an au moyen de tirages dans la proportion d'un dixième de la somme totale pour chaque tirage. Le service annuel d'intérêt et d'amortissement est assuré par le produit de la taxe foncière municipale sur la propriété. Grâce à cet emprunt, l'administration peut améliorer sa voirie et effectuer certains travaux édilitaires.

Dans la même année, Canton a fait un emprunt à court terme de 2.000.000 de yens au taux de 6 %, amortissable à partir de 18 mois après son émission, au moyen de tirages mensuels, pour une somme égale au vingtième de l'emprunt par tirage. L'emprunt est destiné à payer les dépenses de la construction du pont et du quai.

Peu après, Nankin a été autorisé à faire un emprunt de 3.000.000 de yens pour faire face aux travaux de constructions des habitations à bon marché et à ceux d'alimentation en eau. Le taux a été fixé à 8 %. L'amortissement de l'emprunt a commencé à partir de 1931 et prendra fin en 1940. Il se fait au moyen de tirages semestriels. Le règlement a prévu la possibilité de remboursement anticipé de la portion non amortie en cas d'excédent au budget municipal.

L'emprunt municipal de Shanghai, en 1929, a été fait pour subvenir aux dépenses suivantes : 1° construction de grandes artères ; 2° construction du centre civique ; 3° création de la banque municipale ; 4° aménagement des dettes anciennes. Le montant atteint 3.000.000 de yens. Le taux est de 8 %. Il est amortissable à partir de mars 1931 jusqu'en septembre 1937, au moyen de tirages semestriels. La somme amortie chaque semestre est de 200.000 yens, sauf les deux derniers tirages qui amortissent 300.000 yens.

En outre, la municipalité de Canton a fait un emprunt à lots en 1927. Elle a suivi la même procédure que pour les emprunts ordinaires. La ville put ainsi se procurer rapidement et sans peine les fonds nécessaires pour faire face à des besoins urgents. La somme totale était de 600.000 yens, en 120.000 titres, soit 5 yens pour chacun. L'amortissement a commencé un mois après l'émission, au moyen de tirages mensuels et a pris fin en vingt mois. Le taux était fixé à 6 %, soit 36.000 yens d'intérêts annuels pour tout l'emprunt. Cette somme était transformée en lots pour être distribuée aux gagnants des tirages. Les non gagnants n'avaient droit à aucun intérêt.

DEUXIEME PARTIE

Les services municipaux relatifs a l'aménagement urbain

Les municipalités comportent beaucoup de services. Nous ne nous occuperons dans cette partie que des services qui sont en rapport étroit avec les travaux d'aménagement urbain, c'est-à-dire le service des Travaux publics, celui d'utilité publique (qui comprend les services des eaux, d'électricité et de transport en commun), celui d'hygiène publique et celui de la sécurité publique.

Nous traiterons de leur organisation, de leur fonctionnement et de leur activité dans le cadre de l'urbanisme.

CHAPITRE PREMIER

Les travaux publics

SECTION I. — L'ORGANISATION DU BUREAU DES TRAVAUX PUBLICS.

En vertu de la loi municipale du 30 mai 1930, les municipalités ont le pouvoir de réglementer les matières suivantes :

- 1° La construction et l'entretien des édifices municipaux de tout genre ;
- 2° La direction et la réglementation des constructions privées ;
- 3° Les travaux de voirie ;
- 4° Les affaires relatives aux ports (art. 8).

Pour exercer ce pouvoir, les municipalités disposent d'un service des Travaux publics. En cas de nécessité, elles peuvent créer un service spécial pour s'occuper uniquement des affaires du port (art. 14-15).

En principe, le service des travaux publics doit être organisé en un bureau indépendant, mais il peut être assuré par une section de la municipalité pour la simplification administrative. Dans l'un ou dans l'autre cas, les fonctions sont les mêmes. La différence n'existe que dans l'effectif du personnel et l'étendue des pouvoirs. Dans le deuxième cas, le chef de section a seule-

ment le soin de préparer et d'exécuter les décisions du maire qui détient à lui seul le pouvoir de décision. Dans le premier cas, le directeur du bureau des Travaux publics peut prendre des décisions sur certaines affaires de sa compétence vis-à-vis des administrés. Ce pouvoir de décision complique d'ailleurs beaucoup le mécanisme administratif.

Cependant toute décision du chef de bureau est étroitement contrôlée par le maire qui peut l'annuler ou la réformer. Pour certaines matières importantes, il lui faut demander l'autorisation du maire. Pour certaines autres, telles que les décisions ayant un caractère réglementaire ou touchant les finances municipales, un vote de la commission exécutive s'impose.

Le directeur du bureau est toujours assisté dans l'administration des affaires par un secrétaire, plusieurs chefs de sections, des ingénieurs et des rédacteurs. Tous ces auxiliaires sont nommés par le maire, sauf les rédacteurs qui sont nommés par le directeur.

Le secrétaire a pour attribution les matières suivantes : 1° préparation des décisions qui ne rentrent pas dans la compétence des sections ; 2° examen des décisions préparées par les sections ; 3° garde des dossiers du personnel du bureau.

Les chefs de sections dirigent leurs subordonnés dans l'expédition des affaires de chaque section. Ils sont souvent en même temps des ingénieurs.

Les ingénieurs et les adjoints ont les attributions suivantes : 1° proposition de plans des travaux de constructions diverses ; 2° approbation de plans soumis par les concessionnaires ou les entrepreneurs ;

3° adjudication de travaux publics ; 4° surveillance de l'exécution des travaux ; 5° inspection des matériaux ; 6° avis donné pour la délivrance de permis de bâtir.

Les rédacteurs s'occupent de la rédaction des actes dans un domaine déterminé. En outre il y a des topographes, des conducteurs des travaux publics et des employés nommés par le directeur.

Le nombre des sections du bureau varie de municipalité à municipalité, ainsi que leur compétence. Le bureau se divise normalement en quatre sections, à savoir : 1° affaires générales (expédition des actes, conservation des dossiers, rapports, statistiques et publications, entretien du bureau, etc.) ; 2° préparation des plans des travaux publics ; 3° exécution des travaux publics ; 4° police des constructions publiques et privées. Dans certaines municipalités on trouve une 5° section: surveillance sur les entreprises publiques et privées en matière d'eau, d'électricité, de transport, etc. Mais cela n'est pas conforme à la loi.

Au-dessus des sections, des comités sont institués : 1° le comité du bureau ; 2° le comité technique.

Le premier a pour mission de décider sur les affaires importantes soumises soit par le directeur, soit par les chefs de sections, soit enfin par tous autres agents du bureau. Ont droit d'en faire partie : le directeur, le secrétaire, les chefs de sections et des agents pour les affaires rentrant dans leur compétence. La décision est prise par la majorité des membres. En cas de partage, la voix du président, c'est-à-dire du directeur, est prépondérante. Sont soumises à la délibération

du comité, les décisions sur les plans des travaux, sur les marchés de fournitures, ainsi que la marche de l'administration du bureau. Ce comité siège une fois par semaine au moins.

Le second a pour mission de trancher les questions techniques. Ont droit d'en faire partie : le directeur, les chefs de sections, les ingénieurs et certains agents chargés des rapports. Rentrent dans la compétence du comité les matières suivantes : 1° questions techniques soumises par le directeur ; 2° établissement des plans pour l'aménagement urbain ; 3° examen des projets et des règlements des travaux ou le marché le fournitures ; 5° délivrance des permis de bâtir ; 6° enregistrement des noms des ingénieurs civils et des entrepreneurs de construction ; 7° questions techniques diverses. Les séances se tiennent une fois par semaine et sont présidées par le directeur. La décision est prise par la majorité et ensuite transmise à un nouvel examen du comité du bureau, à qui appartient le pouvoir d'approbation ou de rejet.

Ainsi décidée, l'affaire est renvoyée par le directeur à la section compétente pour passer à l'exécution. Cette dernière est tenue de rendre compte au comité après coup.

REMARQUE. — A part quelques rédacteurs qui se chargent d'expédier les affaires courantes, la plupart des agents du bureau sont des techniciens. Toutes décisions sont préparées par des ingénieurs compétents et souvent étudiées par un comité. Pendant l'exécution des travaux, les ingénieurs exercent une surveillance permanente. On peut dire que le service des Travaux

publics est celui qui marche le mieux. Malgré l'absence de législation sur l'urbanisme, les municipalités ont pu réaliser au cours de plusieurs années, des travaux édilitaires admirables et transformer de vieilles agglomérations en villes modernes adaptables aux exigences de la vie d'aujourd'hui.

SECTION II. — LES MODES D'EXECUTION DES TRAVAUX PUBLICS.

Pour l'exécution des travaux, les municipalités ont à leur disposition trois procédés : la régie, l'entreprise, et la concession des travaux.

Dans toutes les municipalités, le bureau des Travaux publics possède une section spéciale qui s'occupe de l'exécution des travaux. Elle a le pouvoir, soit de contrôler les entrepreneurs et les concessionnaires, soit d'effectuer elle-même les travaux en régie.

I. — RÉGIE.

Dans ce cas, l'ouvrage est exécuté par la section elle-même, avec un certain nombre d'ingénieurs, de conducteurs de travaux et d'équipes d'ouvriers qui sont tous des fonctionnaires ou des salariés de l'administration. L'exécution du travail est constamment surveillée par des ingénieurs et le chef de la section.

Ici se pose la question des matériaux. Dans certaines municipalités, les matériaux sont fournis par les agents de travaux publics. Dans certaines autres, un organe spécial est créé pour se charger de tous les achats de

la municipalité. C'est la commission d'achat de fournitures, qui fonctionne le plus couramment dans beaucoup de municipalités chinoises en temps actuel.

Quant à la réalisation des achats, l'administration peut choisir entre l'achat fait au comptant et le marché de fournitures. Ce dernier est surtout employé pour les achats en grandes quantités. Il peut être conclu par voie d'adjudication et au rabais, ou traité de gré à gré. Le fournisseur est tenu, par un cahier des charges, de procurer à l'administration les matériaux nécessaires pour les travaux moyennant un prix convenu.

Ce procédé de la régie est souvent utilisé par les municipalités, car il est très simple, et commode pour le contrôle administratif. Il convient à des opérations de caractère permanent, tel que l'entretien et la réparation des voies publiques.

II. — ENTREPRISE.

L'entreprise ou marché de travaux est un procédé très usité, auquel les municipalités chinoises ont fait appel pour l'exécution des travaux de grande importance que l'administration elle-même ne peut réaliser avec ses propres moyens.

Le marché de travaux comme celui de fournitures peut se faire par deux procédés : par voie d'adjudication publique, ou de gré à gré. Dans le premier cas, l'administration a l'avantage de réaliser des économies sur les dépenses et d'écarter le favoritisme.

Quant au second procédé, l'administration n'en fait usage qu'en cas de travaux urgents ou d'échec de l'adjudication. En tout cas, le marché doit être préa-

lablement examiné par les deux comités du bureau des travaux publics, approuvé par le directeur, ou bien encore autorisé par le maire.

Les formes de l'adjudication publique sont réglées par un arrêté du maire dans chaque municipalité. En général, elles comportent les dispositions suivantes :

A. — Pour être admis à soumissionner, le candidat doit avoir une expérience suffisante pour l'exécution des travaux et un brevet de constructeur inscrit au bureau des travaux publics. L'administration peut d'ailleurs refuser la soumission à tout individu dont la capacité ou les capitaux ne lui paraîtraient pas suffisants pour entreprendre l'ouvrage en question, ou qui a commis une violation des clauses du marché.

B. — Les actes de la procédure se déroulent comme il suit :

1° L'administration publie à l'avance le devis, le lieu et la date de l'adjudication. Tout individu peut prendre une copie du devis.

2° L'administration reçoit les soumissions écrites et cachetées que lui présentent les entrepreneurs et décide sur l'admission des candidats.

3° Les soumissionnaires sont tenus de déposer un cautionnement provisoire à l'administration, comme garantie de leur capacité. Ce cautionnement devient une partie de la caution du marché, si l'entrepreneur est déclaré adjudicataire ; au cas contraire, la somme sera totalement remboursée.

4° L'examen des soumissions se fait en séance publique. En général, celui qui propose le rabais le plus élevé est déclaré adjudicataire. En cas d'égalité, on procède à un tirage au sort. Cependant l'administration se réserve le droit de décision finale.

5° La conclusion du marché est de la compétence du maire. En cas de renonciation de l'adjudicataire, la caution provisoire peut être saisie.

L'exécution des travaux est assurée par l'entrepreneur dans les conditions prescrites au cahier des charges. Il est constamment surveillé par les agents des travaux publics. Cette surveillance s'exerce sur l'exécution des travaux et sur les matériaux employés. Le paiement de l'ouvrage s'effectue conformément au marché. Ce dernier prend fin par l'accomplissement des travaux. Alors l'administration procède à la réception des travaux et à la restitution du cautionnement.

Une sanction est appliquée à l'entrepreneur pour inexécution des obligations du marché dans les cas suivants : 1° l'administration peut saisir le cautionnement et les sommes dues pour paiement du travail déjà fait, au cas où l'entrepreneur renonce à l'exécution sans consentement de l'administration ; 2° une indemnité peut être accordée à la municipalité, si l'entrepreneur ne peut achever le travail dans le délai convenu ; 3° si les matériaux ne sont pas conformes au plan, une indemnité est imposée à l'entrepreneur ; 4° les dommages causés au bien public doivent être indemnisés par lui.

III. — CONCESSION.

Il y a enfin le procédé de la concession des travaux publics, lorsque la municipalité se décharge sur un particulier ou une société de l'exécution des travaux nécessaires à l'aménagement du service et de la gestion pendant un certain temps. Ce procédé n'est ja-

mais employé pour un ouvrage déterminé; on emploie alors un des deux premiers procédés. Il apparaît seulement dans le cas où il existe à la fois un ouvrage à exécuter et un service public à concéder. Telles sont les concessions pour la distribution d'eau potable, pour la distribution électrique, et pour les chemins de fer et tramways dans les diverses villes. Il est juste de dire que ce procédé est surtout réservé aux grands travaux d'aménagement de services dont l'exploitation nécessite des dépenses considérables auxquelles la municipalité ne peut faire face. Grâce à lui, nos villes qui n'avaient que bien peu de ressources pour leurs travaux d'aménagement, ont pourtant pu réaliser certains grands ouvrages dont nous parlerons dans notre prochain chapitre.

SECTION III. — LA POLICE DES CONSTRUCTIONS

En vue de réaliser les plans d'aménagement, l'administration municipale a besoin de recourir à une réglementation sévère qui oblige les propriétaires à respecter les principes d'hygiène, de sécurité et d'esthétique.

Cette réglementation existe dans toutes les municipalités chinoises et s'appelle le règlement de la police des constructions. Il est établi par le maire en vertu de son pouvoir de police. Son application est assurée par le service des travaux publics.

Il convient d'indiquer ici les règles générales posées par les divers règlements municipaux sur cette matière. Encore ne traiterons-nous que des dispositions

de caractère juridique, sans pénétrer dans les questions techniques.

I. — DES AUTORISATIONS DE VOIRIE.

1° *Demande en autorisation de bâtir.* — Le règlement de la police des constructions s'applique à toutes constructions publiques ou privées. Nul ne peut, sur le territoire de la municipalité, édifier aucune construction, exécuter aucun travail de restauration, transformation, aménagement ou démolition de constructions existantes, sans un permis délivré par le bureau des travaux publics.

Pour être approuvé, le projet de l'ouvrage doit d'abord être conforme au plan d'alignement et de nivellement de la voie publique. Dans un quartier où ce plan fait encore défaut, le bureau procédera à un alignement spécial.

2° *Forme de la demande.* — La demande en autorisation de bâtir doit indiquer : les nom, prénom, domicile du propriétaire, de l'architecte et de l'entrepreneur, la situation des lieux et le détail des ouvrages projetés, la durée probable des travaux. Elle est accompagnée en outre de pièces justificatives du droit de propriété, et des plans de l'ouvrage projeté qui doivent comporter les éléments suivants :

a) Un plan d'ensemble des voies publiques ou privées et des constructions avoisinantes, avec l'indication de la hauteur des maisons et des murs de clôture au-dessus du sol des rues ;

b) Un plan de fondations indiquant les limites et la superficie du terrain, la largeur, la profondeur et la

situation de la construction, la largeur des voies et les constructions avoisinantes (échelle de 1/500 au minimum) ;

c) Les dessins de toutes les façades de l'édifice ;

d) Les profils et coupes nécessaires à la compréhension du projet ;

e) Les plans du rez-de-chaussée, de chaque étage et de la couverture (échelle de 1/100).

Ces documents en double exemplaire doivent en outre porter toutes les indications relatives aux conditions prescrites dans le règlement, telles que la dimension, la hauteur, la destination, la structure et les matériaux de chaque partie de la construction.

Pareille demande accompagnée des indications nécessaires sera faite pour tout ouvrage de restauration, réparation, aménagement ou toute démolition des constructions existantes.

En tout cas, la demande doit précéder le commencement des travaux. Le délai exigé pour ce dépôt préalable varie suivant l'importance de l'ouvrage.

3° *Suite donnée aux demandes.* — Le directeur du bureau des Travaux publics délivre le permis après l'examen des pièces par ses agents subordonnés, si l'ouvrage projeté répond aux prescriptions du règlement ; dans le contraire, il refuse de donner son autorisation par avis motivé. L'exécution des travaux doit scrupuleusement suivre les indications des plans approuvés. Toutes modifications y apportées sont tenues d'avoir une approbation du bureau.

4° *Délai de validité des permis.* — Le permis délivré sera considéré comme nul, s'il n'en est pas fait usage

dans un certain temps. Toutefois, si le délai fixé n'est pas suffisant pour l'achèvement des travaux, ceux-ci pourront être poursuivis sans nouvelle autorisation. Mais l'administration se réserve de fixer le délai d'achèvement.

5° *Responsabilité.* — Le propriétaire ou l'entrepreneur assument chacun en ce qui le concerne la responsabilité des dommages causés aux personnes ou aux biens des tiers. Tout dégât ou toute détérioration causés à la voirie ou aux constructions publiques sont réparés par les agents des travaux publics aux frais des particuliers responsables. Le raccordement des égouts et la construction des trottoirs sont à la charge des propriétaires. Ces travaux sont effectués soit par l'administration, soit par le propriétaire lui-même.

6° *Surveillance.* — En cours d'exécution des travaux, l'administration exerce constamment sa surveillance. Certains agents sont désignés pour l'inspection des travaux et pour constater si les travaux sont conformes à l'autorisation accordée. L'entrepreneur doit, d'ailleurs, être muni du permis et des plans approuvés pour être présentés à toute réquisition. Le cas échéant, l'administration peut ordonner la suspension des travaux et inviter le propriétaire à déposer une nouvelle demande.

7° *Exécution des travaux.* — En vue de l'exécution des travaux, le permissionnaire peut établir des chantiers ou ateliers, des échafaudages, des dépôts de matériaux et toute installation nécessaire, sans permis spécial. Si la nécessité en est reconnue, il est autorisé à procéder à une occupation temporaire de la voie

publique. Mais une enceinte doit être établie pour que les décombres ne puissent tomber sur la voie et gêner les passants. Ces constructions provisoires seront démolies au moment de l'achèvement des travaux.

8° *Réception des travaux.* — Dès la fin des travaux de construction proprement dits, le particulier est tenu de demander à l'administration de procéder à une inspection dans le but de constater si les plans ont été scrupuleusement respectés. Si une violation du règlement ou un empiètement sur l'alignement sont constatés, l'administration peut ordonner la démolition ou la modification de l'ouvrage ; au cas contraire, le particulier peut continuer ses travaux. C'est la réception provisoire.

Après l'achèvement complet de l'ouvrage et l'exécution des revêtements et des enduits, il est procédé sur la demande du propriétaire à la réception définitive des travaux. Alors le bureau délivrera le permis d'habiter, si la construction satisfait aux conditions réglementaires ; sinon, le bureau notifiera au propriétaire l'interdiction d'habiter.

9° *Sanctions.* — Tout travail de construction ou autre, fait sans autorisation préalable, rend passible d'un double droit de permis. Dans le cas où l'exécution des travaux dépasse le cadre de l'autorisation accordée, ceux-ci sont considérés comme faits sans permis. Pour toutes violations du règlement, l'intéressé doit modifier ses travaux dans un délai fixé d'après l'avis du bureau, sous peine d'amende. Il est du droit de l'administration de retirer le permis à tout moment, d'ordonner la démolition des parties incriminées.

minées et d'exécuter d'office cette démolition à la charge du propriétaire.

II. — CONSTRUCTIONS DANGEREUSES MENAÇANT RUINES.

Pour une construction menaçant ruine en partie ou en totalité, le bureau peut ordonner au propriétaire de prendre des mesures préventives dans un délai fixe.

En cas de refus ou de négligence de ce dernier, il peut exécuter d'office ces mesures. Le bureau dispose d'agents spéciaux pour surveiller les constructions dangereuses.

III. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES DES CONSTRUCTIONS.

Les règlements de la police des construction s'occupent des constructions elles-mêmes. Ils posent les règles sur la hauteur des constructions, le prorata du terrain à bâtir avec la superficie totale, le lotissement, les portes et fenêtres, les constructions en saillies, les fondations, l'épaisseur des murs, la hauteur et l'aération des locaux d'habitation, la construction du rez-de-chaussée, des étages et de la couverture des maisons, la façade, l'installation des cheminées, fours et foyers, et les égouts.

En outre, les règlements municipaux consacrent une partie aux prescriptions sur les installations préventives contre l'incendie. Ces dernières consistent à imposer à certaines catégories de constructions (telles que hôtels, hôpitaux, écoles, théâtres, grands magasins, etc.) l'obligation de se servir de matériaux incombustibles et d'y prévoir des installations contre l'incendie.

En vue de l'application du principe sur la distribu-

tion des quartiers, les règlements prévoient la hauteur, les espaces libres et les matériaux de constructions dans certaines zones. L'autorisation n'est jamais accordée pour la construction d'immeubles incompatibles avec la destination du quartier d'après le plan d'aménagement. Certains établissements pour la construction desquels le règlement est particulièrement sévère, ne peuvent déménager et s'installer dans un immeuble quelconque dont la construction ne correspond pas aux prescriptions réglementaires pour ces établissements. Lorsque les constructions sont affectées à un usage autre que celui qui a été permis au moment de bâtir, l'autorisation du bureau des travaux publics est nécessaire.

Cependant, les règlements n'ont pas de force rétroactive sur les constructions déjà existantes, sauf en cas de réparation, transformation ou restauration, auxquels cas les travaux doivent être conformes aux conditions prescrites. C'est ainsi que l'on trouve encore des maisons ne répondant pas aux prescriptions réglementaires pour les locaux d'habitations. Dans ce cas, la garantie pour la sécurité et l'hygiène publique ne résulte que de la surveillance constante de l'administration sur les constructions dangereuses ou menaçant ruine.

CHAPITRE II

Les utilités publiques

Alimentation en eau, électricité et transports en commun ⁽¹⁾

Selon le langage juridique chinois, les services d'utilité publique signifient une espèce de services publics d'ordre économique ⁽²⁾ destinés à satisfaire directement aux besoins communs du public dans sa vie quotidienne. En ce sens, ils possèdent tous les caractères propres des services publics en général d'une part, et la forme d'exploitation commerciale et industrielle d'autre part.

L'intervention administrative dans ces domaines se présente sous deux formes différentes : la régie et la concession. Dans la première, l'administration inter-

(1) Bien entendu, la notion de « l'utilité publique » domine tout le domaine des services publics et « n'est pas de celles dont il soit aisé de donner une définition valable pour tous les temps et tous les pays », comme le disait HANRIOU (voir p. 58, *Précis du Droit administratif*, 1933). Ici, nous l'entendons dans un sens un peu original, ayant en vue la vie privée des habitants dans une localité.

(2) D'après M. LAROCHE, les services publics industriels et commerciaux auraient, quant à leur organisation interne, quatre éléments caractéristiques : activité commerciale par nature, dépenses couvertes au moins en majeure partie par les ressources propres du service, possibilité de bénéfices, possibilité de concession. (*Les usagers des Services publics industriels*, p. 11.)

vient directement dans la gestion des services ; dans la deuxième, elle ne joue qu'un rôle de surveillance. En Chine, les municipalités ont pleine liberté pour décider sur la modalité à adopter, eu égard à la situation financière et l'intérêt général de la localité.

La création de ces services n'est point nouvelle en Chine. Nous pouvons remonter jusqu'à l'année 1880, où une société anonyme pour la distribution publique d'eau a été fondée à Shanghai. Par la suite, les exigences de la vie moderne et l'accroissement de la population urbaine ont rendu nécessaire l'érection de ces services dans les diverses villes et accéléré leur développement.

Au début, ils étaient tous gérés par des concessionnaires. Puis, une tendance se marque dans certaines villes dans le sens de municipalisation de ces services. C'est ainsi que nous verrons s'établir les entreprises municipales de plus en plus nombreuses. Nous reviendrons sur ce point au cours de ce chapitre.

SECTION I. — L'ORGANISATION DU BUREAU « D'UTILITÉS PUBLIQUES ».

Aux termes de la loi municipale du 20 mai 1930, les entreprises municipales et les entreprises privées d'utilité publique sont administrées par le maire au moyen de l'un des trois systèmes suivants : 1° il peut créer un bureau dit « d'utilités publiques » ; 2° il peut confier ces entreprises au bureau des affaires sociales et à celui des finances, chacun en ce qui le concer-

ne ⁽¹⁾ ; 3° il peut enfin instituer une section pour les administrer directement.

Pour les deux derniers systèmes, l'organisation est fort simple. L'administration des services est assurée par une section dépendant directement du maire ou du directeur du bureau intéressé, composée d'un chef et de plusieurs rédacteurs et employés. Le chef de section n'a point de pouvoir propre et ne peut émettre aucune décision à l'égard des administrés. Il prépare seulement les décisions du maire ou du directeur du bureau dont il dépend.

Nous nous attachons ici surtout au premier système : le bureau « d'utilité publique ». Ce bureau se compose d'un directeur, un secrétaire, plusieurs chefs de sections, des ingénieurs, des rédacteurs, et des employés de bureau. Il a son individualité financière jusqu'à un certain point ; des crédits budgétaires lui sont affectés. Le directeur a pouvoir de décision sur certaines matières de sa compétence vis-à-vis des administrés.

Voici le détail des attributions du directeur du bureau d'utilités publiques :

1° Il exerce un pouvoir hiérarchique à l'égard des subordonnés et ordonne les dépenses du bureau ;
2° il donne son avis au maire pour la création des entreprises municipales ou privées, procède à des inspections de ces entreprises en tout temps et indique des améliorations possibles. Il peut régler le détail de leur fonctionnement et, par délégation du maire,

(1) Dans ce cas, la surveillance des entreprises privées est de la compétence du Bureau des Affaires sociales, tandis que l'aménagement et le contrôle des entreprises municipales appartiennent au Bureau des Finances.

contracter des marchés de fournitures. Son contrôle s'accroît encore à l'égard des exploitations directes en régie, en ce qu'il intervient alors dans la gestion ; 3° il contrôle les bureaux de publicité, délivre les patentes des voitures et les permis de conduire.

Le bureau se divise en sections de nombre varié (de deux à quatre) suivant le règlement organique de chaque municipalité. Les affaires du bureau se répartissent entre les diverses sections dont chacune est dirigée par un chef.

En outre, un Comité de bureau est convoqué chaque semaine pour la délibération des affaires importantes, des projets d'exploitation et des questions techniques. Ont droit d'y assister : le directeur, le secrétaire, les chefs de section et des ingénieurs.

SECTION II

LA MODALITÉ D'EXPLOITATION DES SERVICES

En bonne logique, ces services devraient être exploités par la municipalité elle-même en régie. Mais en réalité, il n'en est pas toujours ainsi. Certaines difficultés se présentent, en effet, tant pour la création que pour la gestion de ces services. Tout d'abord, les travaux de constructions qu'entraînent ces services sont très onéreux pour la municipalité, cette dernière n'ayant que des ressources bien limitées. Ensuite, l'aménagement et l'exploitation de ces services exigent des connaissances techniques et des aptitudes industrielles et commerciales qui font en général sou-

vent défaut chez les agents publics. Les municipalités ont donc été souvent forcées d'adopter le système de la concession.

Examinons comment se présentent les deux procédés d'exploitation : régie et concession, dans les municipalités chinoises.

1. --- RÉGIE.

En cas de régie, la municipalité se charge de l'organisation et du fonctionnement du service au moyen de ses fonctionnaires et sous sa responsabilité, en utilisant ses prérogatives de puissance publique, et à l'aide de ses ressources propres. C'est théoriquement le procédé normal de gestion des services publics en Chine. Mais pour les services à caractère industriel et commercial la pratique est tout autre. C'est le procédé de concession qui a organisé les divers services d'utilité publique et régit actuellement encore la plupart de ces services.

Le procédé de régie a paru beaucoup plus tard et cependant a gagné rapidement du terrain. Cette transformation s'est opérée grâce à deux facteurs : 1° la théorie de municipalisation des services à caractères économiques, théorie qui prétend que les concessionnaires ne visent que la réalisation de leur intérêt personnel et y sacrifient souvent l'intérêt public ; 2° L'augmentation des recettes municipales qui a procuré à l'administration des ressources suffisantes pour l'exploitation directe de ces services.

La loi municipale du 20 mai 1930 a reconnu aux municipalités le droit d'exploiter directement les ser-

vices à caractère économique. Actuellement, des régies municipales se trouvent dans beaucoup de municipalités chinoises, savoir : a) Nankin (eau, autobus, chemin de fer d'intérêt local) ; b) Shanghai (trafic fluvial, plusieurs lignes d'autobus ; c) Hankéou (autobus) ; d) Canton (eau, électricité, certaines lignes d'autobus) ; e) Tsing-Tao (eau), etc...

Voici les règles générales des régies municipales dans le régime actuel telles qu'elles résultent des règlements municipaux :

1° *Création.*

Que la régie soit créée au moyen du rachat d'une concession ou autrement, l'initiative en appartient au maire et aux conseillers municipaux. La décision est prise par le Conseil après délibération tant sur le mode d'exploitation du service que sur l'organisation de la régie. Mais le projet du maire doit être soumis à l'examen préalable de la Commission exécutive.

Les délibérations du Conseil doivent être en dernier lieu approuvées par les ministres intéressés. Ce sont tantôt le ministre de l'Intérieur, tantôt celui des Chemins de fer, tantôt celui du Commerce et de l'Industrie, selon le cas.

2° *Organisation.*

Les régies municipales sont organisées sous deux formes différentes : soit en office autonome, soit en régie simple. Dans le premier cas, les entreprises sont dotées de l'autonomie budgétaire et administrées par un Conseil d'exploitation ou par un directeur, sous le contrôle du maire et du Conseil municipal, par

l'intermédiaire du bureau municipal. Dans le deuxième cas, elles sont simplement administrées par une section du bureau municipal.

a) *Office autonome.* — S'agissant d'un Conseil d'exploitation, les membres sont recrutés par le maire. Le Conseil statue sur toutes affaires relatives à la gestion du service, donne des avis à l'administration municipale, prépare le projet de budget à soumettre au bureau des finances et procède à toutes mesures d'investigation et de contrôle. En outre, il peut passer des marchés avec ses fournisseurs et représente la régie en justice. Il se compose de plusieurs sections pour s'occuper des travaux et de la comptabilité. S'agissant d'un directeur, ses fonctions sont les mêmes que celles du Conseil d'exploitation. Le premier système est adopté pour les régies municipales de Canton, et le deuxième pour celles de Nankin et de Tsing-Tao.

b) *Régie simple.* — L'administration est assurée par un chef de section du bureau « d'utilités publiques », qui ne constitue qu'un simple agent de préparation des décisions du directeur. La régie fait partie du bureau municipal et en principe n'a pas de budget propre. Ainsi elle ne peut ester en justice ni passer de marchés que par l'intermédiaire de l'administration municipale. Ce système s'applique aux entreprises relativement simples, tels que les services d'autobus dans toutes les municipalités.

3° *Contrôle.*

Pour leur gestion, les régies sont soumises à un triple contrôle : administratif, financier et technique.

Ce contrôle s'accroît encore plus, s'il s'agit d'une régie simple.

Le contrôle administratif est exercé sur le personnel de la régie, successivement par le bureau municipal et le maire. Les actes de la régie sont soumis en outre au contrôle du Conseil municipal.

Le contrôle financier est opéré par échelons. Tout d'abord, l'agent comptable de la régie est soumis au contrôle du bureau municipal des finances pour l'inspection et la vérification des comptes. Puis ces comptes sont susceptibles d'être épurés par le directeur général du budget, comptes et statistiques du gouvernement central.

Pour les questions techniques, les régies municipales doivent se conformer aux prescriptions réglementaires. Le contrôle est exercé par les ingénieurs de la municipalité et, le cas échéant, par les inspecteurs du ministre.

4° Contentieux.

En cas de litige, l'administration municipale se dépouille de ses prérogatives de puissance publique en se soumettant au droit commun pour la gestion du service. Les litiges soulevés entre la régie et les tiers ou entre la régie et son personnel sont de la compétence judiciaire. L'agent représentant la régie en justice est : soit le directeur d'office autonome, soit un membre du Conseil d'exploitation, soit un agent désigné par le maire pour les régies simples.

5° Fin.

Les régies peuvent prendre fin comme il suit :

a) en vertu d'une délibération du Conseil municipal décidant la renonciation au système de régie ou la suppression du service ; b) par suite d'une décision du pouvoir supérieur en cas de mauvais fonctionnement du service compromettant les finances municipales ou l'intérêt général.

II. — CONCESSION.

Le procédé de la concession était autrefois une règle générale en Chine pour l'exploitation des services publics à caractère économique, à part les services des P.T.T. et celui des chemins de fer, qui étaient depuis longtemps gérés par l'Etat. Ces concessions étaient faites par l'administration provinciale, qui exerçait en même temps le pouvoir de contrôle. La loi municipale a fait passer ce contrôle à l'administration municipale. Sauf quelques entreprises qui ont été rachetées par l'administration, la concession reste encore le procédé d'exploitation le plus usité.

Dans les sept municipalités qui nous occupent, les services concédés sont les suivants, savoir : a) Nankin (certaines lignes d'autobus, électricité) ; b) Shanghai (eau, électricité, tramways, autobus, gaz) ; c) Hankéou (eau électricité) ; d) Canton (certaines lignes d'autobus) ; f) Peiping (eau, électricité, tramways, autobus) ; g) Tientsin (eau, électricité, tramways, autobus).

Malgré leur caractère et leur forme d'exploitation, ces entreprises concédées ne sauraient se comparer à de simples commerces ou industries. Car dans leur gestion, l'intérêt public est toujours en jeu. Il est

donc nécessaire de concilier l'intérêt public avec l'intérêt du concessionnaire qui se charge de l'aménagement de l'exploitation. Avant 1929, le contrôle administratif sur les services concédés n'était précisé par aucun texte. Bien entendu, il y avait toujours un acte de concession avec un cahier des charges passé entre l'administration et le concessionnaire pour régler les obligations découlant de la situation réglementaire relative à l'exploitation du service et, le cas échéant, à l'exécution des travaux, ainsi que les conditions financières de l'opération. Toutefois, il n'existait pas encore une réglementation complète sur la matière.

Le premier statut est le règlement du 21 décembre 1929 sur le contrôle de l'exploitation des services d'utilité publique. Dès l'entrée en vigueur de ce statut, les actes de concession ancienne passés entre les municipalités et les concessionnaires ont été successivement modifiés pour s'adapter aux prescriptions réglementaires.

1° *Quels sont les services susceptibles d'être exploités par le procédé de la concession ?* — Sauf ceux qui ont été érigés en régie nationale ou locale, ces services sont les suivants: a) téléphone, distribution d'électricité et toutes exploitations électriques ; b) alimentation en eau ; c) tramways, autobus et automobiles ; d) gaz ; e) transports maritime et fluvial ; f) transport aérien ; g) d'autres services autorisés par la loi.

2° *Autorité de contrôle.* — A l'exception de celles qui sont administrées directement par un organe du pouvoir central, le contrôle sur les entreprises privées d'utilité publique appartient au chef du district, si

l'exploitation se borne au périmètre du district ; au maire, si elle se borne au périmètre municipal, à l'administration provinciale si elle s'étend à plusieurs districts ou villes. Toutefois, elles ne peuvent se soustraire à la surveillance du ministère intéressé.

3° *Création de l'entreprise et exploitation.* — En vue d'exploiter un service, le particulier doit faire une demande à l'administration de contrôle. Celle-ci accorde une « autorisation d'exploitation » qui correspond à un acte de concession, fixant le périmètre d'exploitation et la période pour les travaux préparatoires. Dans le délai fixé, il doit commencer l'exploitation du service concédé. Au delà de ce délai, l'administration peut prononcer la déchéance de la concession.

La demande en autorisation doit être accompagnée d'un projet détaillé d'exploitation qui, s'agissant d'un service municipal, doit être examiné par le bureau intéressé et approuvé par le maire ou soumis par ce dernier à l'approbation du ministre selon le cas. Il est loisible à la municipalité d'insérer des dispositions spéciales dans l'acte de concession.

4° *Participation de l'administration aux bénéfices.* — Le règlement de 1929 ne prévoit pas la participation de l'administration aux bénéfices. Dans certains actes de concession, ainsi que dans certains règlements municipaux, nous trouvons une stipulation à ce sujet. La municipalité de Peiping impose aux concessionnaires une contribution annuelle de 10 % sur leurs bénéfices nets. Les concessions de tramways et d'électricité de Tientsin ont fait participer l'administration

aux bénéfices dans une proportion de 4,5 % du bénéfice net. De même dans l'ancienne concession d'électricité de Canton, l'administration a participé aux bénéfices de l'exploitation dans la proportion de 10 %.

5° *Participation de l'administration au point de vue financier.* — L'administration peut participer financièrement à l'exploitation d'un service d'utilité publique en qualité de simple actionnaire ou d'obligataire. Dans ce cas, elle est assimilée à un particulier et l'entreprise conserve son caractère privé. Il est aussi du droit du concessionnaire de demander à l'administration une subvention en cas de nécessité.

6° *Cautionnement.* — Pour garantir le bon fonctionnement du service, une consignation en argent est exigée des entreprises par certains règlements municipaux. Le cautionnement est fixé suivant l'importance du capital des entreprises et déposé dans une banque désignée par l'administration. Ce cautionnement pourra être retiré dès que la concession prend fin.

7° *Servitudes imposées au capital des entreprises.* — Il est interdit à ces entreprises d'investir des capitaux étrangers. Elles ne peuvent admettre des actionnaires étrangers, ni faire des emprunts par hypothèque. Les habitants de la localité ont droit de priorité pour la souscription du capital.

8° *Contrôle administratif.* — Les entreprises ne peuvent changer leur nom social, ni leur organisation, ni leur système d'exploitation, sans avoir obtenu une autorisation nouvelle de l'administration. Elles ne

peuvent non plus céder leur droit d'exploitation à un tiers. Toutes modifications apportées aux règlements du service touchant les usagers et à l'homologation des tarifs sont soumises à l'approbation de l'administration.

Les concessionnaires sont tenus de faire un rapport annuel à l'administration indiquant les matières suivantes : 1° qualification de leur personnel important ; 2° installation et projet des ouvrages ; 3° état de l'exploitation ; 4° situation financière. L'administration doit en publier les points importants. En cas de mauvais fonctionnement ou installation du service lésant l'intérêt des usagers ou compromettant la sécurité publique, l'administration peut mettre le concessionnaire en demeure de procéder à une amélioration.

Dans certaines municipalités, un agent désigné par l'administration exerce une surveillance permanente sur la marche du service, participe à la délibération du Conseil d'exploitation et à la réunion des actionnaires. En outre, l'administration peut autoriser la révocation des agents de l'entreprise en cas de corruption ou d'incapacité.

9° *Contrôle financier.* — Les concessionnaires doivent tenir à jour la situation financière de l'entreprise. Si le bénéfice net de l'exploitation atteint 25 % du capital, les tarifs perçus devront être diminués et l'installation améliorée dans l'année suivante. Dans ce cas, l'administration prend sa décision en tenant compte tant de l'intérêt des usagers que de celui des concessionnaires.

10° *Contrôle technique.* — Le projet des ouvrages

doit être soumis à l'administration et étudié par ses agents techniques. Au cas où il y a lieu de procéder à une adjudication pour un marché de travaux ou de fournitures, l'opération doit être surveillée par un agent de l'administration. Le contrat ainsi fait est approuvé par elle.

Pour l'installation des usines et toutes questions techniques, les entreprises subissent des inspections de la municipalité et du ministre intéressé.

11° *Monopole du service.* — En principe, la concession ne confère pas un droit de monopole, mais il arrive que certaines entreprises dont le caractère exclusif ne permet pas d'avoir des concurrents, doivent être pourvues d'un droit de monopole. Nulle entreprise concurrente n'est alors autorisée, à moins que le premier exploitant ne soit vraiment incapable de développer son service pour satisfaire aux besoins publics.

12° *Sanctions.* — En cas de manquement du concessionnaire à ses obligations réglementaires, certaines sanctions peuvent être appliquées dans les cas suivants : a) amende au-dessous de 1.000 yens pour défaut de demande en autorisation dans les cas prescrits par le règlement, défaut de rapport annuel et mauvais fonctionnement ou installation ; b) autorisation donnée au concessionnaire de révoquer l'agent responsable pour le même motif ; c) suspension partielle ou totale du droit d'exploitation en cas d'ingérence des capitaux étrangers ; d) d'autres sanctions prévues par l'acte de concession. L'application de ces sanctions doit être approuvé par le pouvoir central.

13° *Contentieux*. — En raison du caractère privé de l'entreprise, les litiges s'élevant soit entre le concessionnaire et un tiers, soit entre lui et son personnel, doivent être tranchés par le tribunal judiciaire. Cette règle nous paraît rationnelle. Mais lorsque le concessionnaire se voit lésé dans son droit ou dans son intérêt par une décision administrative, il doit porter un recours hiérarchique ⁽¹⁾ devant l'autorité supérieure de l'administration pour attaquer l'illégalité et l'inopportunité de l'acte. Ce recours est insuffisant pour garantir l'intérêt du concessionnaire.

14° *Fin de concession*. — La concession prend fin de deux façons :

a) *Expiration du terme* : la concession n'est jamais perpétuelle. Autrefois, la plus longue durée était de 99 ans et renouvelable. Le règlement actuel a fixé le maximum à 30 ans. Cette règle s'applique à toutes les concessions nouvelles ou anciennes. Ces dernières devront prendre fin dans 30 ans à partir de l'entrée en vigueur du règlement, même si leur durée initiale n'est pas encore terminée. A l'expiration du terme, l'administration peut procéder au rachat moyennant un prix fixé par le jury et moyennant un avis préalable donné deux ans avant le terme. A défaut de préavis, la concession se prolonge de 10 ans en 10 ans. Le jury de rachat se compose des spécialistes désignés par l'administration et par le concessionnaire en nombre égal. Ces spécialistes nomment un surarbitre. En cas de désaccord, ce dernier est nommé par le juge du tribunal.

(1) Loi du 24 mai 1930.

b) *Déchéance*. — Elle est prononcée par une décision administrative et approuvée par le ministre intéressé. C'est une mesure disciplinaire prévue pour certains manquements du concessionnaire à ses obligations.

CHAPITRE III

L'hygiène publique

L'hygiène publique est un problème très important de la vie municipale. Dès que la densité de la population augmente, les épidémies se transmettent plus facilement et le soleil et l'air pur deviennent insuffisants pour satisfaire aux besoins des habitants. Ces phénomènes désastreux ont pour conséquence inévitable l'augmentation de la mortalité dans les villes, et cela constitue un grand danger pour la nation. Il est donc indispensable d'avoir une réglementation d'hygiène bien comprise. Cette idée a amené les administrateurs et les hygiénistes chinois à se préoccuper de l'hygiène publique dans les municipalités.

Dès la création du service de la police, l'administration intervient dans toutes les mesures d'hygiène. Dans les villes où l'organisation municipale fait encore défaut, c'est la police qui conserve intégralement la charge de la salubrité publique, qui du reste rentre normalement dans sa tâche.

Pour les villes qui ont une organisation municipale, cette tâche incombe au maire. Celui-ci peut organiser un service d'hygiène et rendre les règlements sanitaires en vertu de la loi municipale de 1930. Grâce aux efforts

des administrateurs municipaux, certains progrès ont été ainsi réalisés dans les municipalités au point de vue de l'hygiène publique.

SECTION I. — L'ORGANISATION DU BUREAU D'HYGIENE PUBLIQUE

Le maire a la charge de la salubrité publique. En vue d'accomplir cette fonction, il y a toujours dans la municipalité un service d'hygiène qui est organisé soit en une simple section relevant directement du maire ou rattachée au bureau de la sécurité publique (police), soit en un bureau indépendant, si les circonstances l'exigent ; que ce soit un bureau ou une section, la fonction est presque la même. Cependant le premier de ces organes a obtenu un certain degré d'indépendance pour sa gestion, et le deuxième ne constitue qu'une annexe d'un autre organe administratif.

Nous insistons surtout ici sur l'organisation du bureau d'hygiène.

Le bureau se compose d'un directeur, d'un secrétaire et de plusieurs chefs de section, des inspecteurs, des rédacteurs et des employés. Le directeur nommé par décret, est souvent un médecin célèbre et très compétent dans les affaires d'hygiène locale. Relevant du maire, il dispose d'un pouvoir de décision sur certaines matières. Sa décision est susceptible d'être annulée ou réformée par le maire. En principe, il n'a pas de pouvoir réglementaire, ce pouvoir appartient dans la municipalité au maire seul. Mais en vertu de son

pouvoir de police sur la salubrité, il rend souvent des injonctions et des défenses qui ne diffèrent pas beaucoup d'un règlement. En outre, le bureau possède une comptabilité propre et dispose de crédits spéciaux qui lui sont affectés chaque année dans le budget municipal.

Les attributions du directeur sont assez nombreuses. Nous les ramenons aux rubriques suivantes : 1° Assainissement des voies publiques ; 2° Hygiène alimentaire ; 3° Salubrité des marchés, abattoirs, salles de bains, théâtres, hôtels, etc. ; 4° Lutte contre les épidémies et les maladies contagieuses ; 5° Administration des hôpitaux, cliniques et pharmacies publiques ou privées ; 6° Contrôle sur les hôpitaux pour contagieux, asiles d'aliénés ; 7° Délivrance des permis aux médecins, dentistes, sages-femmes, pharmaciens, etc. ; 8° Statistique de mortalité et de natalité ; 9° Vulgarisation des connaissances d'hygiène. Ces affaires sont réparties entre plusieurs sections, chacune dirigée par un chef.

Comme les autres bureaux, le bureau d'hygiène peut siéger en un comité composé du personnel au-dessus des chefs de section, pour examiner toutes mesures importantes. Il siège une fois par semaine au moins. Dans certaines villes, une commission consultative est organisée pour donner des avis au bureau, comprenant tous les médecins célèbres désignés par le directeur.

Pour assurer l'hygiène publique, le bureau seul ne suffit pas. Il faut créer des établissements d'hygiène, tant pour donner des soins aux malades que pour prendre certaines mesures spéciales. Dans les grandes

villes, ces formations sont très nombreuses et variées, tantôt formation d'Etat, tantôt de province, tantôt municipales, tantôt privées.

Sans faire une énumération complète, nous indiquons ci-dessous les formations municipales d'hygiène dans les sept grandes municipalités chinoises, savoir :

a) *Nankin* : hôpital (y compris hôpital d'isolement), laboratoire, office d'inspection des viandes ;

b) *Shanghai* : hôpital, laboratoire, office d'inspection des viandes ;

c) *Hankéou* : hôpitaux (dont un pour maladies contagieuses), laboratoire, office d'inspection des viandes ;

d) *Canton* : 3 hôpitaux (dont un d'isolement et un de maladies mentales), laboratoire, dispensaire de consultations, service sanitaire du port, crèche des enfants abandonnés, sanatorium anti-tuberculeux, dépôt pour lépreux, abattoirs ;

e) *Tsing-Tao* : 5 hôpitaux (1 d'isolement, 1 de maladies mentales), laboratoire, dispensaire de consultations, office d'inspection des viandes ;

f) *Peiping* : 2 hôpitaux (dont 1 d'isolement), dispensaire de consultations ;

g) *Tientsin* : 3 hôpitaux (dont 1 d'isolement), dispensaire de consultations, laboratoire, crèche des enfants abandonnés, service sanitaire du port.

Ces formations municipales sont insuffisantes pour répondre aux besoins des grandes agglomérations. Cette lacune est comblée par le concours d'autres établissements publics ou privés.

La création de ces établissements municipaux est décidée par le conseil municipal ou, à son défaut, par le

maire seul, en vertu de son pouvoir de police sur la salubrité publique, à condition de ne pas dépasser les recettes budgétaires. Dans ce dernier cas, la création doit être approuvée par le pouvoir supérieur.

SECTION II. — LES MESURES D'HYGIENE PRISES PAR LES MUNICIPALITES

Il est difficile de traiter à fond cette question complexe qui englobe tout le détail du fonctionnement du service d'hygiène. Nous nous contentons de signaler ici les mesures importantes résultant des dispositions légales ou réglementaires.

1° *Assainissement des voies publiques.* — Il est réglé par arrêté du maire dans chaque municipalité. L'assainissement consiste dans le balayage, l'arrosage et l'enlèvement des ordures. Le balayage se fait tous les jours par des équipes d'ouvriers. Chaque équipe s'occupe d'un secteur de la ville ; elles sont surveillées par un chef d'équipe qui dépend du chef de la section pour contrôler les travaux des équipes. Les équipes d'arrosage dépendant aussi de cette section. L'arrosage se fait plusieurs fois par jour.

Il est défendu de jeter des ordures sur les voies publiques sous peine d'amende (loi du 21 juillet 1928). Les habitants doivent déposer les ordures ménagères dans des récipients. L'enlèvement des ordures s'opère tous les matins par des tombereaux qui circulent dans les rues à heure fixe pour l'évacuation des ordures des voies publiques et des maisons. Telles sont les disposi-

tions générales prescrites par les règlements municipaux.

2° *Hygiène d'alimentation.* — Deux arrêtés du ministre de la Santé publique ont été rendus : l'un sur le contrôle des abattoirs, l'autre sur les mesures à observer par eux. L'exploitation d'un abattoir doit être autorisée par l'administration. Les animaux d'abattoir doivent passer l'inspection des vétérinaires avant l'abatage. Les viandes destinées à la consommation ne peuvent être transportées hors de l'abattoir, préparées ou conservées qu'après l'inspection. L'inspecteur a le droit d'interdire l'abatage, si les animaux sont malades. Le cas échéant, la destruction des viandes peut être autorisée.

Le règlement a prévu l'obligation pour toutes les municipalités de créer un abattoir municipal. Dans les villes où il y en a un, l'administration peut autoriser la fermeture des abattoirs privés, si l'hygiène publique l'exige.

La propagation des maladies par l'ingestion du lait est aussi dangereuse. Un arrêté ministériel du 20 octobre 1928 réglemente donc la police sur les laiteries, interdisant de vendre le lait provenant d'animaux malades et celui qui est gâté ou mélangé.

En outre, certains arrêtés municipaux ont imposé aux marchands de boissons fraîches et de glaces des conditions tendant à sauvegarder la santé publique.

L'eau d'alimentation impure est en effet l'agent de transmission des maladies intestinales. Ainsi, l'administration chinoise a pris certaines mesures pour procurer de l'eau potable aux habitants. D'une part, les

entreprises pour distribution publique d'eau sont encouragées par un arrêté ministériel de 1928 et, de l'autre, les puits et les fontaines publiques sont placés sous la surveillance du bureau d'hygiène local. La qualité de l'eau est constamment examinée par l'administration qui peut ordonner la fermeture des fontaines ou la désinfection de l'eau en cas de pollution constatée.

L'observation de ces règlements est assurée par une série d'inspecteurs du bureau d'hygiène. Il est permis à tout individu de demander une analyse au laboratoire et de provoquer une inspection sur les denrées suspectes.

3° *Lutte contre les maladies contagieuses.* — Les mesures pour enrayer toutes les mesures contagieuses ont fait l'objet de l'arrêté ministériel du 18 septembre 1928.

En cas d'apparition d'une maladie contagieuse, le bureau d'hygiène peut autoriser les habitants à procéder à des désinfections pour prévenir la contagion. Le malade est soigné dans un hôpital d'isolement. Si la contagion menace de se propager, le bureau d'hygiène peut prendre toutes mesures préventives, telles que l'examen des personnes de l'entourage des malades, autopsies, interdictions de réunions publiques, défense de vendre des denrées alimentaires susceptibles de transmettre la maladie, dératisation pour combattre le danger de peste, interdiction d'user d'une source d'eau ou d'une fontaine infectée, etc.

En vue de prévenir la propagation des maladies par la navigation, il est prescrit à tout navire de se munir

d'une patente indiquant son état sanitaire et de subir une inspection à l'arrivée par le service sanitaire du port ⁽¹⁾. L'isolement des passagers est ordonné si le navire est infecté.

Les dépenses nécessaires à cet effet sont payées par la caisse municipale. En cas d'insuffisance de crédits, la municipalité peut demander une subvention à l'Etat.

4° *Assistance médicale*. — Quoique la salubrité publique soit parfaitement assurée, l'institution du service d'assistance médicale est indispensable, étant donné que dans nos sociétés, il existe toujours des malades pauvres qui n'ont pas de quoi se faire soigner. Les secours assurés par les initiatives privées sont vraiment efficaces, mais insuffisants. Il est du devoir de l'administration d'intervenir. Aussi, dans toutes les municipalités chinoises, le service d'assistance médicale a été créé.

L'assistance est assurée par deux organes différents : l'hôpital municipal et le dispensaire des consultations. Actuellement dans toutes les municipalités, il y a au moins un hôpital municipal qui donne soins et hospitalisation à tout venant. Les consultations sont gratuites, mais les médicaments et l'hospitalisation ne le sont que dans le cas où l'indigence du malade est bien constatée. L'assistance est donnée à toutes maladies et en cas d'accouchement.

(1) Le service du port est placé sous le contrôle de la Direction centrale d'Hygiène du Ministère de l'Intérieur. La direction s'occupe de la création et de l'inspection du service, concentre les rapports et les statistiques.

L'organisation de l'hôpital et du dispensaire est réglée par un arrêté du maire.

5° *Surveillance sur les médecins, pharmaciens et sages-femmes.* — Un médecin doit être âgé d'au moins 25 ans et avoir un diplôme de docteur en médecine, sans distinction de nationalité. Pour exercer sa profession dans une ville, il doit se faire inscrire sur le registre du bureau d'hygiène. L'ouverture et la fermeture d'un bureau de consultations doivent être soumises à l'approbation préalable de l'administration. En cas de maladies contagieuses ou épidémiques, le médecin est obligé d'indiquer à ses clients les mesures de désinfection à prendre et de déclarer la maladie au bureau d'hygiène. Il est tenu aussi de prêter son concours à l'administration, pour assurer la bonne marche de la justice, et dans la lutte contre les épidémies. En cas de mauvaise conduite ou d'anomalie mentale, le médecin est frappé de suspension par l'administration. Toute violation du règlement donne lieu à une sanction (règlement du 27 mai 1930).

Tout pharmacien doit être âgé d'au moins 25 ans et diplômé de l'Ecole de pharmacie, ou passer avec succès l'examen de pharmacien. Pour exercer sa profession, il doit avoir un certificat de pharmacien délivré par le ministre de l'Intérieur, et se faire inscrire au bureau d'hygiène de la localité. Il peut être suspendu par le bureau pour tout manquement dans l'exercice de sa profession (arrêté ministériel du 15 juin 1929).

La sage-femme doit être âgée d'au moins 20 ans et diplômée de l'Ecole des sages-femmes ou passer un examen spécial. Son entrée en exercice est précédée

d'une inscription sur le registre du bureau d'hygiène. Elle est tenue d'observer certaines obligations, notamment de s'abstenir de toutes opérations chirurgicales, et de faire un rapport mensuel au bureau municipal. Certaines sanctions peuvent lui être appliquées par l'administration pour manquement à ses obligations (arrêté ministériel du 21 mai 1929).

6° *Administration des hôpitaux, cliniques et pharmacies.* — L'autorisation du bureau d'hygiène est nécessaire pour l'ouverture d'un hôpital ou d'une clinique. L'organisation et la construction de ces établissements doivent être approuvées par le bureau. Il est interdit aux hôpitaux ou aux cliniques de soigner les maladies de caractère contagieux sans l'installation de locaux d'isolement. En cas de maladie contagieuse constatée, ils sont tenus de faire un rapport au bureau d'hygiène dans les 48 heures, sur le nom et l'adresse du malade et le lieu où s'est déclarée la maladie. En outre, ils ont l'obligation de prêter leur concours à l'administration pour les besoins de l'hygiène publique (arrêté ministériel du 16 avril 1929).

L'ouverture d'une pharmacie est soumise à l'autorisation du bureau d'hygiène. La réserve des médicaments stupéfiants et poisons doit être inscrite sur un registre indiquant leur nature et qualité, pour être présenté à toutes inspections administratives. Ils ne peuvent être vendus que sur ordonnance du médecin. Le bureau a d'ailleurs le droit d'interdire de vendre tous médicaments nocifs ou détériorés (arrêté ministériel du 24 août 1929).

7° *Vulgarisation des connaissances d'hygiène.* —

Le bureau municipal d'hygiène a la mission de vulgariser les connaissances d'hygiène parmi les habitants. Cette vulgarisation consiste dans plusieurs procédés, savoir : 1° Publication des livres et périodiques relatifs à l'hygiène publique et à la prévention des maladies ; 2° Organisation de conférences au public et aux étudiants sur des sujets d'hygiène ; 3° Affichage dans les lieux publics des avis importants ; 4° Exposition des tableaux, des images et des instruments d'hygiène. Par ces procédés, l'administration chinoise a réussi à développer chez les habitants les connaissances d'hygiène.

CHAPITRE IV

La sécurité publique

Le service de la sécurité publique est assuré par le bureau de la police. Tous les autres services ont besoin de l'appui de ce bureau pour l'accomplissement de leurs fonctions. Dans les villes où l'organisation municipale fait défaut, la police assure d'ailleurs toutes les affaires publiques. Dans les autres, la loi municipale de 1930 lui a enlevé les fonctions étrangères à la police, en les répartissant entre les divers bureaux municipaux. Cependant son rôle reste encore prédominant.

Les fonctions du bureau de la police, telles que la loi les a fixées, consistent dans deux missions principales : organisation de la police de sécurité publique et lutte contre l'incendie.

Nous leur consacrons les deux sections qui suivent.

SECTION I. — ORGANISATION DE LA POLICE

En vertu de la loi de 1930, le pouvoir de la police dans la ville est en principe attribué à la municipalité, qui dispose d'un bureau de police. Il y a cependant deux exceptions : 1° La police de Nankin dirigée par

le Préfet de la police métropolitaine, relève directement du ministre de l'Intérieur ; 2° La police du chef-lieu des provinces est dirigée par un organe relevant directement de l'administration provinciale (arrêté ministériel de l'Intérieur du 3 octobre 1928, art. 2, et loi du 20 mai 1930, art. 16).

Le bureau municipal de la police a dans ses attributions tout ce qui concerne la police proprement dite, mais dans les municipalités où il n'y a pas de bureau d'hygiène, le service d'hygiène publique incombe aussi au bureau de la police (V. Sufra).

Le pouvoir du bureau s'étend à tout le territoire de la municipalité. Dans les villes qui se divisent en quartiers, chacun peut avoir un commissariat de police soumis au contrôle du bureau (arrêté ministériel du 3 octobre 1928).

Le directeur dirige toutes les affaires rentrant dans la compétence de la police municipale, sous le contrôle du maire ou des autorités supérieures. Ses attributions principales sont les suivantes : 1° Instruction et disposition des agents de la police ; 2° Organisation des corps de sapeurs-pompiers ; 3° Recensement et statistiques diverses ; 4° Police de bon ordre des rues, des réunions, des publications et des mœurs ; 5° Contraventions de police ; 6° Recherche des criminels et délinquants. Pour ces affaires, le directeur est assisté par des secrétaires et des chefs de sections dont le nombre varie dans chaque localité.

En outre, le bureau dispose d'un nombre d'inspecteurs de la police pour veiller à la bonne marche du service, soit à l'extérieur, soit à l'intérieur des com-

missariats. Ces inspecteurs donnent des avis et font des rapports au directeur pour l'aménagement et le bon fonctionnement du service.

En vue de la recherche des criminels, la police a d'ailleurs un corps de détectives qui, par leurs connaissances techniques et criminalistiques, éclairent les agents policiers et prêtent leur concours aux tribunaux judiciaires.

Les commissaires de police dirigent les agents sous leurs ordres et les affaires de leur bureau sous l'autorité du directeur de la police. Chaque commissariat comporte une équipe d'agents policiers et de gardes mobiles. Ces derniers patrouillent dans tout le quartier et viennent au renfort des agents en cas d'urgence. Ils sont soit à cheval, soit à bicyclette, soit en moto, soit à pied.

Pour donner aux agents policiers des connaissances suffisantes pour l'exercice de leur fonction, la police municipale organise un service d'instruction. L'instruction est obligatoire pour tous agents en service qui n'ont reçu aucun enseignement policier organisé spécialement à cet effet ⁽¹⁾. Les cours, portant sur la

(1) a) L'Ecole supérieure de la Police, organisée à Nankin par l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 25 avril 1929, est destinée à former les hauts officiers de la police. Elle reçoit, après examen, les élèves sortant des écoles secondaires supérieures et ceux qui ont suivi un enseignement élémentaire de la police. La durée des études est de trois ans.

b) Les écoles de la police, organisées dans les chefs-lieux de province par un arrêté de la même date, sont destinées à former les officiers de la police. Elles reçoivent les élèves sortant des écoles secondaires, primaires, admis après examen. La durée des cours est de deux ans. Ils sont plus élémentaires que ceux de la précédente. Les matières des deux enseignements sont : le droit public et administratif, la science technique de la police, la science pénale, instruction militaire, règlements, etc...

c) Les offices d'instruction policière, organisés par l'Adminis-

fonction de la police, le code de la contravention, les principes du droit pénal, les techniques et les règlements policiers et l'instruction militaire. Ces cours durent deux mois, pendant lesquels les agents conservent leur poste, et à la fin desquels ils prennent effectivement leur service propre (arrêté ministériel du 30 mars 1931).

Les agents de la police sont classés en sept grades par ordre hiérarchique. A la différence des autres agents municipaux qui ont une certaine liberté d'agir dans la limite de leur compétence, ceux de la police sont soumis à un contrôle exercé par divers échelons hiérarchiques à la tête desquels, et pour la nation entière, se trouve le ministre de l'Intérieur.

Ce contrôle est imposé par le souci de sauvegarder la liberté individuelle qui est menacée par l'omnipotence du pouvoir de la police. Pour cette raison, le service de police doit être soumis à un contrôle plus strict que les autres.

La nomination et la révocation des agents des deux premiers grades appartiennent au gouvernement central qui agit par décret. Il s'agit du Préfet de la police métropolitaine de Nankin et des directeurs du bureau de la sécurité publique. Dans les municipalités relevant du pouvoir central, ceux du deuxième et du troi-

stration provinciale dans les villes en vertu de l'arrêté ministériel du 24 avril 1929, sont destinés à donner une instruction préalable aux agents policiers. Elles recrutent les élèves sortant des écoles primaires supérieures remplissant les conditions requises, admis après examen. La durée de l'instruction est de six mois. Les matières d'instruction sont les fonctions de la police, les principes de la science pénale, les principes de la science technique de la police, instruction militaire, etc. Les élèves seront nommés agents titulaires, après examen, à la fin d'instruction.

sième grades sont nommés et révoqués aussi par le gouvernement central par décret sur proposition de l'autorité compétente, appuyée par le ministre. Ce sont les directeurs du bureau de la sécurité publique dans les municipalités relevant du pouvoir provincial. Ceux des trois derniers grades sont nommés et révoqués par l'autorité supérieure compétente. Ce sont les directeurs de la police des districts et les agents en général (arrêté ministériel du 10 novembre 1928).

SECTION II

LA LUTTE CONTRE L'INCENDIE

La lutte contre l'incendie est une fonction importante de la police. Cela tient à deux raisons : 1° l'incendie est une sorte de désordre matériel que la police a le devoir de prévenir ; 2° le public ne peut être considéré comme en état de sécurité, lorsque ses immeubles sont exposés à la menace de l'incendie. Dans les villes modernes, l'entassement des habitations rend plus fréquent le danger de l'incendie. Aussi les mesures de protection contre l'incendie ont-elles pris place dans les plans de l'urbanisme. Mais outre les mesures préventives que nous avons indiquées dans l'étude de la police des constructions, les municipalités ont organisé un corps de sapeurs-pompiers pour combattre l'incendie.

Avant l'apparition des règlements sur les constructions, les immeubles étaient dépourvus de toutes mesures préventives contre l'incendie, aussi une fois

celui-ci déclaré, le feu gagnait facilement tout un groupe d'immeubles. Les habitants de nos villes ont depuis longtemps senti la nécessité d'organiser des corps de sapeurs-pompiers volontaires, formés par eux-mêmes dans chaque quartier. Les pompes, tuyaux, échelles et tout le matériel nécessaire pour combattre l'incendie étaient achetés avec les fonds de la communauté des habitants organisés en une sorte d'association libre. Ces organisations ont toujours rendu de grands services pour la sécurité des habitations. Mais leurs ressources n'étaient pas suffisantes pour se procurer des pompes puissantes et des appareils nouveaux et perfectionnés. Aussi a-t-il fallu organiser un service officiel.

Lorsque la ville dispose d'un commissariat de police, il y a en général avec lui un corps de sapeurs-pompiers. Cependant l'obligation pour toutes municipalités et tous districts d'avoir cette organisation n'est que l'œuvre de l'arrêté ministériel du 27 avril 1929.

Les corps des sapeurs-pompiers sont créés par un règlement municipal qui arrête aussi leur organisation intérieure, le personnel et l'instruction. Ils relèvent directement du bureau de la sécurité publique qui pourrait les cantonner et les disposer librement dans les divers quartiers, s'il le jugeait nécessaire.

Le personnel des corps comprend : a) un officier chef de corps qui dirige et surveille les sapeurs dans la lutte contre l'incendie ou tous autres sinistres ; b) plusieurs sous-officiers qui assistent leur chef dans la direction de la lutte ; c) les sergents qui donnent

les instructions nécessaires aux sapeurs ; d) les sapeurs dont l'effectif varie suivant les nécessités de la localité.

Les crédits nécessaires sont inscrits au budget municipal ou à celui du district pour achat des pompes, tuyaux, échelles et tout matériel nécessaire.

Les organisations privées doivent être encouragées. Mais elles sont soumises à la surveillance et direction de la police locale.

Les décisions sur l'organisation de ces corps, ainsi que les moyens d'encourager les formations privées sont préparés par le chef de la police et approuvés par le maire ou par le chef de district.

Telles sont les règles générales de l'organisation du corps. Quant au détail, chaque municipalité a une réglementation spéciale. Il n'y a pas lieu de l'étudier ici.

Conclusion

I. — Dès l'entrée en vigueur de la loi municipale (1928-30), certains progrès ont été réalisés en Chine, tant dans la vie municipale que dans les questions d'urbanisme. Nous pouvons les résumer de la façon suivante :

Au point de vue de la vie municipale, la loi en vigueur a marqué un pas en avant vers la réalisation de l'autonomie locale en donnant à certaines catégories de villes une organisation municipale propre qui n'avait auparavant jamais existé. Elle a, à cet effet, pris soin de distinguer les services municipaux et les services généraux. La fonction municipale a été soigneusement délimitée à une série de questions étroitement liées aux intérêts locaux, pour lesquels la municipalité a la liberté de créer les services propres.

La création de divers bureaux dans les municipalités facilite beaucoup l'exécution des diverses missions de l'administration municipale. Les services publics augmentent en effet chaque jour davantage. Seuls les techniciens ont les connaissances et l'aptitude nécessaires pour les assurer. Au temps où tous les services municipaux étaient concentrés sous la direction de la police, les affaires n'étaient pas bien gérées, étant donné qu'une autorité qui sait administrer la police

n'est pas toujours au courant des affaires d'hygiène ni de celles des travaux publics. On peut dire, il est vrai, que cette autorité peut déléguer la gestion de ces dernières affaires à des techniciens, mais dans une pareille organisation, le contrôle sur les agents serait difficilement exercé. Sur ce point, le régime actuel nous paraît beaucoup plus satisfaisant que le précédent.

Au point de vue de l'urbanisme, le progrès se manifeste tant dans le domaine juridique qu'au point de vue des résultats obtenus.

Actuellement, l'administration municipale dispose de moyens juridiques divers, fournis soit par la législation du pouvoir central, soit par sa propre réglementation.

D'abord, elle est dotée par la loi générale sur l'expropriation pour cause d'utilité publique de 1930, de moyens efficaces et rapides en vue de vaincre la résistance des particuliers contre l'emprise des terrains nécessaires pour l'exécution des travaux d'aménagement de la ville. En outre, la loi municipale lui a consenti le pouvoir de faire des emprunts pour faire face aux dépenses des grands travaux édilitaires. Enfin, certaines municipalités établissent un plan d'ensemble d'aménagement urbain et appliquent ainsi le principe de la distribution des quartiers, mais certaines autres le négligent en se bornant à établir des plans particuliers pour chaque catégorie d'ouvrages, tels que le plan d'alignement, celui d'aménagement d'un quartier, celui des égouts, etc. Sur ce point, les mesures prises par chaque municipalité sont assez diffé-

rentes. Mais dans toutes les municipalités, il existe à présent un règlement de voirie dans le but d'imposer à toutes constructions l'obligation d'observer les mesures d'hygiène et celles de la sécurité, ainsi que d'appliquer le plan d'alignement.

Quant aux résultats obtenus par l'application des mesures d'urbanisme, il faut constater que les municipalités ont activement exécuté certains travaux édilitaires, et que leurs efforts ont été couronnés de succès. Au cours de quelques années, les agglomérations anciennes ont pu se transformer peu à peu, se débarrasser de leur aspect chaotique et de leurs immeubles insalubres et incommodes pour devenir des villes modernes avec des voies bien tracées et des constructions mieux ordonnées, répondant aux soucis d'hygiène urbaine. Parmi les sept municipalités dont nous avons parlé, il y en a cinq ⁽¹⁾ qui commencent à construire des quartiers à destination déterminée, opération importante pour l'aménagement des villes.

II. — Cependant, le régime actuel de nos municipalités est loin d'être parfait ; certains inconvénients s'y présentent encore :

Tout d'abord, l'organisation municipale n'est pas générale. La plupart des villes ne peuvent bénéficier du nouveau régime et restent administrées par les agents de la police relevant soit de l'administration provinciale ou de celle du district. Les villes qui peuvent conquérir le droit municipal ne sont que celles qui possèdent au moins 200.000 habitants et se trou-

(1) Nankin, Shanghai, Hankou, Canton et Tsing-Tao. (V. *supra*, chap. II, partie I.)

vent dans des conditions fiscales favorables. Les habitants des petites villes sont ainsi réduits à une situation inférieure, privés de tout droit autonome municipal. A notre avis, le régime municipal devrait s'appliquer à toutes agglomérations urbaines.

Ensuite, les droits civiques ⁽¹⁾ que la loi de 1930 a consentis aux habitants devraient immédiatement être mis en pratique. « L'habitant, disait Tocqueville, s'attache à sa commune parce qu'elle est forte et indépendante ; il s'y intéresse parce qu'il concourt à la diriger ⁽²⁾ ». Observation déjà vieille, mais très juste. La valeur exacte de l'autonomie municipale consiste dans la participation des habitants à l'administration des intérêts municipaux. Grâce à ce procédé, ils peuvent faire leur éducation politique pour remplir leurs fonctions civiques. La suspension des droits civiques devrait prendre fin. Et puis, n'est-ce pas nécessaire d'avoir un organe délibérant électif pour contrôler les décisions du maire et s'opposer à son omnipotence ?

La nomination du maire par le pouvoir central ne se comprend que dans les Etats très centralisés. Elle a pour but de sauvegarder la puissance du pouvoir central et sert de frein à l'autonomie locale. Dans un pays démocratique comme la Chine, qui reconnaît à ses citoyens tous droits civiques, il serait illogique de conserver ce système. A notre avis, le maire devrait être nommé par les habitants ou par leurs

(1) Les droits civiques prévus par la loi sont au nombre de quatre : suffrage, initiative, référendum, révocation populaire

(2) TOCQUEVILLE, *Démocratie en Amérique*, chap. V, « De l'esprit communal », p. 110.

élus, pour que l'administration municipale puisse éviter l'influence du favoritisme, toujours à craindre, si la nomination du maire est réservée au pouvoir central.

Le bon rendement des services publics augmente le bien-être des habitants. Pour atteindre ce but, il importe beaucoup d'avoir de bons agents, capables et fidèles à leur devoir. Actuellement, les agents sont tous nommés par les autorités supérieures qui portent leur choix sur des gens qu'elles connaissent personnellement. Ce système n'offre aucune garantie sur la capacité des agents. D'ailleurs, la situation des agents est précaire. Ils sont dépourvus de tous moyens de recours contre une révocation arbitraire du pouvoir supérieur et agissent indépendamment selon leur compétence. Cet état de choses n'est pas fait pour inspirer aux agents en service la fidélité à leurs devoirs. Il faudrait donner aux agents municipaux un statut bien conçu portant des règles fermes sur leur recrutement, leur avancement et leur révocation.

La loi municipale actuelle garde le silence sur l'aménagement urbain. Le maire ne trouve dans cette loi aucune directive, d'ordre général, relative à l'urbanisme. Il n'a de pouvoirs que ceux qui lui sont conférés par la loi municipale, en ce qui concerne les travaux publics et la police des constructions. Pour la mise en œuvre de son plan, il peut recourir à la loi de 1930 sur l'expropriation. Ce sont les moyens juridiques dont les municipalités disposent pour réaliser toutes leurs œuvres d'urbanisme. Mais la législation actuelle est-elle suffisante ? Non, car actuellement

on peut dire que le maire peut négliger toutes mesures d'aménagement sans encourir aucune responsabilité, et que les œuvres entreprises par lui peuvent être suspendues ou annihilées par son successeur après sa démission. Tout cela se présente souvent en Chine. Pour éviter les fâcheuses conséquences qui peuvent naître du régime actuel, une législation générale devrait intervenir en obligeant toute municipalité à se soumettre à ses dispositions et à prendre les mesures adéquates pour leurs travaux d'urbanisme.

Quant aux inconvénients résultant de la gestion des services municipaux, nous en signalerons les principaux dans l'ordre suivant :

1° Multiplicité et superposition des taxes municipales ;

2° Déséquilibre du budget ;

3° Insuffisance des dépenses faites pour les travaux édilitaires, provenant du gaspillage des crédits pour certaines institutions superflues ;

4° Surcharge des usagers des services d'utilité publique, en ce qui concerne les droits perçus par la régie ou par le concessionnaire.

Ces inconvénients sont bien graves dans le domaine des finances municipales, celui des travaux publics et pour le bien-être des habitants. L'autonomie municipale et l'urbanisme ne sont qu'un leurre, si nous ne pouvons pas apporter au régime actuel de profondes améliorations.

En premier lieu, les finances municipales devraient être complètement réformées, aux termes de la loi municipale, en supprimant les taxes anciennes illégales.

Le régime financier des municipalités est le résultat d'une évolution historique. Beaucoup de taxes ont été établies dans un but purement fiscal, avant la création des municipalités, par l'administration antérieure des villes, sans tenir compte de la vie économique de la société ni de la faculté des contribuables. Avec le temps, les taxes se sont multipliées et même superposées. Dès la création des municipalités, plusieurs taxes nouvelles ont été créées. D'où la multiplicité et superposition des taxes, donnant d'ailleurs un mauvais rendement par suite du gaspillage occasionné par les opérations de perception. La loi municipale a bien prévu une réforme des taxes municipales en les ramenant à plusieurs taxes générales bien conçues ; mais cette réforme n'ayant pas encore reçu plein effet, les taxes anciennes subsistent encore.

Les dépenses pour les services municipaux dans une ville autonome devraient en principe être supportées par les habitants de cette localité et non par le pays tout entier. Or, l'état actuel des budgets dans la plupart des municipalités est souvent déficitaire et nécessite des subventions du pouvoir central. Cette mesure est critiquable, en ce que l'Etat sera lourdement accablé, le jour où le régime municipal se développera davantage. A notre avis, les municipalités devraient s'efforcer d'équilibrer leur budget, et n'inscrire aucun chef de dépenses s'il n'y a pas de recettes pour y subvenir.

Des institutions et des fonctionnaires superflus compliquent d'ailleurs l'organisme administratif et constituent un gaspillage des deniers municipaux. Il

arrive parfois que la partie de ressources affectée aux traitements des fonctionnaires et à l'entretien des bureaux est plus grande que celle affectée aux travaux publics et aux services eux-mêmes. L'aménagement urbain est ainsi gêné. Cet état de chose enlève toute portée à l'autonomie municipale et nuit au bien-être des habitants. Il faudrait supprimer les dépenses inutiles, mais augmenter autant que possible celles pour les travaux de construction et pour les services d'utilité publique, qui servent directement à améliorer les conditions matérielles de l'existence de la population.

Un aménagement rationnel des services exigerait d'une part les efforts de l'administration municipale pour réaliser la fusion des offices superflus ; d'autre part, l'existence du statut des fonctionnaires, en vue d'écarter le favoritisme et d'augmenter le rendement de ces fonctionnaires.

Enfin, les services municipaux ne sont pas créés pour procurer des bénéfices à la ville. La perception des taxes a uniquement pour but de recouvrer les frais des services. Cette règle doit s'appliquer surtout aux services d'utilité publique qui sont faits pour le bien-être des habitants. Si parfois l'administration les garde en régie, c'est en raison de la commodité du service. Les droits perçus sur les usagers devraient être aussi bas que possible ; sinon, ils ne sont plus qu'une taxe nouvelle pesant sur le public.

Or, en Chine, qu'il s'agisse d'une régie ou d'une concession, les droits sont en général très élevés. Cette pratique est vicieuse. Une réforme immédiate s'impose à ce sujet, elle dépend de la volonté des administrateurs municipaux.

Comme nous le disions plus haut, la vie municipale et l'urbanisme ont donc fait, depuis quelques années, de grands progrès dans notre pays. Mais le régime actuel de nos municipalités présente encore de graves inconvénients, et si on n'y portait pas remède dans le sens que nous nous sommes permis d'indiquer, les progrès déjà réalisés risqueraient d'être compromis.

Vu :

Lyon, le 25 Juin 1934.

LE DOYEN,

L. JOSSERAND.

Vu :

Lyon, le 23 Juin 1934.

LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE

NICOLAS.

Vu et permis d'imprimer

Lyon, le 25 Juin 1934.

LE RECTEUR, PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNIVERSITÉ,
A. LIRONDELLE.

Bibliographie

I. — DOCUMENTS OFFICIELS

- MUNICIPALITÉ DE NANKIN. — *Recueil des règlements municipaux* (1927-1930), 3 vol., Nankin, 1930.
- *Un an de la municipalité de Nankin*, Nankin, 1928.
- *Administration de la capitale*, Nankin, 1929.
- *Publication pour le 2^e anniversaire de la municipalité*, Nankin, 1929.
- *Rapports d'administration de 1930, 1931, 1932*, 3 vol., Nankin.
- MUNICIPALITÉ DE SHANGHAI. — *Recueil des règlements municipaux* (1927-1932), 5 vol., Shanghai, 1933.
- *Rapports d'administration de 1929, 1930, 1931, 1932*, 5 vol., Shanghai.
- *Statistique municipale*, Shanghai, 1930.
- MUNICIPALITÉ DE HANKÉOU. — *Recueil des règlements municipaux* (1927-1930), Hankéou, 1930.
- *Statistique municipale*, Hankéou, 1930.
- MUNICIPALITÉ DE CANTON. — *Recueil des règlements municipaux* (1921-1930), 2 vol., Canton, 1930.
- *Événements de l'administration municipale* (1928-1931), Canton, 1932.

MUNICIPALITÉ DE TSING-TAO. — *Recueil des règlements municipaux* (1921-1932), 2 vol., Tsing-Tao, 1932.

— *Événements de l'administration municipale* (1932-1933), Tsing-Tao, 1933.

— *Rapports d'administration de 1930, 1931, 1932*, 5 vol., Tsing-Tao.

MUNICIPALITÉ DE PEIPING. — *Recueil des règlements municipaux* (1928-1930), 2 vol., Peiping, 1930.

MUNICIPALITÉ DE TIENTSIN. — *Pratique de l'autonomie municipale de Tientsin* (*Recueil des règlements administratifs*), Tientsin, 1933.

— *Rapports d'administration de 1931, Tientsin, 1932.*

II. — OUVRAGES DIVERS

ASHLEY (P.). — *Le pouvoir central et les pouvoirs locaux*, traduit en français, par Louis Martin. Giard, Paris, 1921.

BARTHÉLEMY (H.). — *Traité élémentaire de Droit administratif*. Rousseau, Paris, 1930.

BOIVIN (Guy). — *Etude juridique sur l'urbanisme*. Thèse, Paris, 1919.

BRICE (J.). — *Modern democracy*. Macmillan, New-York, 1921.

CHANG-Tze-Sin. — *Annuaire du journal « Shun-Pao »*, Shanghai, 1933.

COMMERCIAL PRESS. — *Recueil des lois et règlements* (1912-1924), Shanghai, 1924.

DUGUIT (L.). — *Leçon de Droit public*. Boccard, Paris, 1926.

FERRON (H.). — *Institutions municipales et provinciales comparées. Organisation en France et dans les autres pays d'Europe*. Alcan, Paris, 1884.

FUSTEL DE COULANGE. — *La Cité antique*. Hachette, Paris, 1890.

GOODNOW (F.-G.). — *Les principes de Droit administratif des Etats-Unis*, trad. en français par Jèze. Giard, Paris, 1907.

— *City government in the United States*. Century, N.-Y., 1918.

HAURIUO (M.). — *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 12^e édit. révisée par A. Hauriou. Sirey, Paris, 1933.

JOYANT (Ed.). — *Traité d'urbanisme*, 2 vol. Lib. Enseignement technique, Paris, 1923.

KUO-WEI. — *Recueil des lois et règlements (1925-1932)*, 2 vol. Fei-Wen-Tang, Shanghai, 1933.

LAROQUE (P.). — *Les usagers des services publics industriels*. Sirey, Paris, 1933.

LOU-Tin-lin. — *Mélange des essais sur l'administration municipale*, publié par l'Association pour l'encouragement de la construction de voirie, Shanghai, 1929.

MAYOR (Otto). — *Le Droit administratif allemand*, 4 vol., Giard, Paris, 1903-1906.

MORGAND. — *La loi municipale, commentaire sur la loi du 5 avril 1884*, 2 vol., 1902.

MUNRO (W.-B.). — *Principles and methods of municipal administration*, trad. en chinois par Sung-Chiai. Commercial Press, Shanghai, 1928.

- *Government of European cities*. Macmillan, N.-Y., 1918.
- NEZARD (H.). — *Eléments de Droit public*. Rousseau, Paris, 1931.
- OPPENHEIMER (F.). — *L'Etat, ses origines, son évolution et son avenir*, trad. en français par M. W. Horn. Giard, Paris, 1913.
- POÈTE (M.). — *Introduction à l'urbanisme*. Boivin, Paris, 1929.
- RAYMOND (J.). — *Urbanisme à la portée de tous*. Dunod, Paris, 1925.
- ROLLAND (L.). — *Précis de Droit administratif*. Dalloz, Paris, 1930.
- SUN-YAT-SEN. — *Le triple Démisme*, trad. en français par Pascal d'Elia, imprimerie de Tou-Sè-Wè, Shanghai, 1930.
- SUNG-Wen-po. — *La ville de Tientsin*, Wen-hing, Tientsin, 1931.
- TCHUN-Kun-yen. — *Cours de droit administratif*, Chao-Yang, Peiping, 1928.
- TOCQUEVILLE. — *De la démocratie en Amérique*, Paris, 1874.
- TONG-Sui-chia. — *Principes d'administration municipale*. Commercial Press, Shanghai, 1928.

III. — PERIODIQUES

- Revue Politique et Parlementaire*, 10 octobre 1933.
- Revue des Statistiques*, N° 9-14, publiée par le directeur de Statistiques du gouvernement national de Nankin, de janvier à décembre 1933.
- Nouvel Hankeou*, revue publiée par la municipalité.
- Revue officielle de la Municipalité de Tientsin*.
- Revue officielle de la Municipalité de Canton*.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	7
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE. — L'administration municipale et ses moyens d'action.....	23
CHAPITRE PREMIER. — L'organisation municipale actuelle	25
Section I. — La municipalité.....	25
Section II. — L'organe exécutif de la municipalité	30
Section III. — L'organe délibérant : le Conseil mu- nicipal	39
CHAPITRE II. — Des moyens juridiques de l'urbanisme	49
Section I. — L'aménagement et l'extension des villes	52
Section II. — L'expropriation pour cause d'utilité publique	71
CHAPITRE III. — Des moyens financiers de l'urbanisme..	85
Section I. — Les taxes spéciales de voirie.....	86
Section II. — Le budget municipal.....	91
DEUXIÈME PARTIE. — Les services municipaux relatifs à l'aménagement urbain.....	103
CHAPITRE PREMIER. — Les travaux publics.....	105
Section I. — L'organisation du bureau des tra- vaux publics	105
Section II. — Les modes d'exécution des travaux publics	109
Section III. — La police des constructions.....	113

CHAPITRE II. — Les utilités publiques (alimentation en eau, électricité, transports en commun, etc.).....	121
Section I. — L'organisation du bureau d'utilités publiques	122
Section II. — La modalité d'exploitation des services	124
CHAPITRE III. — L'hygiène publique.....	137
Section I. — L'organisation du bureau d'hygiène publique	138
Section II. — Les mesures d'hygiène prises par les municipalités	141
CHAPITRE IV. — La sécurité publique.....	149
Section I. — L'organisation de la police.....	149
Section II. — La lutte contre l'incendie.....	153
CONCLUSION	157
BIBLIOGRAPHIE	167

ERRATA

- Page 19, ligne 21, *lire* : il a rendu le 29 décembre 1914, *au lieu de* : il a rendu.
- 20, — 6, — 3 juillet 1921, *au lieu de* : 5 juillet 1921.
- 20, — 19, — 3 juillet 1928, *au lieu de* : 3 septembre 1928.
- 25, dernière ligne, *lire* : se trouvent, *au lieu de* : se trouvant.
- 31, ligne 18, *lire* : Berthélemy, *au lieu de* : Barthélemy.
- 31, — 22, virgule à ajouter après [sans doute].
- 31, — 25, virgule à supprimer après [leur choix].
- 33, — 25, (en vertu de lois ou règlements), parenthèse à supprimer.
- 47, — 9, virgule à ajouter après [seules].
- 55, — 20, *lire* : de la ville, *au lieu de* : des villes
- 60, — 15, — permettra, *au lieu de* : permettre.
- 62, — 4, — 1926, *au lieu de* : 1920.
- 62, note 2, — française, *au lieu de* : rançaise.
- 64, page 18, — de grandes artères et d'artères secondaires, *au lieu de* : de grandes artères secondaires.
- 65, — 7, — ainsi, *au lieu de* : aussi.
- 66, dernière note, *lire* : (2), *au lieu de* : (1).
- 73, ligne 15, *lire* : opérations, *au lieu de* : opérateurs.
- 76, note 1, doit être supprimée et transposée à la page 86 en note.
- 77, ligne 5, *lire* : citer devant, *au lieu de* : citer par devant.
- 77, — 21, — change, *au lieu de* : charge.
- 86, — 1, — ces taxes, *au lieu de* : les taxes.
- 86, note à supprimer.
- 87, ligne 6, *lire* : proximité, *au lieu de* : propriété.
- 88, — 16, 18 et 20, *lire* : d'un quart, *au lieu de* : de un quart.
- 89, — 14, *lire* : finances, *au lieu de* : finaces.
- 89, — 18, — propriétaires riverains, *au lieu de* : propriétés riveraines.
- 94, ligne à ajouter après la 8^e ligne : [celle au-dessus de 200 % subit un prélèvement de 80 % ; celle au-dessus de 300 %].
- 97, ligne 2, *lire* : toutes les municipalités, *au lieu de* : toutes des municipalités.
- 107, — 21, — deux, *au lieu de* : des.
- 108, — 13, — de fournitures, *au lieu de* : le fournitures. —

- 121, — 4 de la note 1, *lire* : Hauriou, *au lieu de* : Han-
riou.
- 122, — 14, *lire* : au début, *au lieu de* : au dtbut.
- 126, — 14, — décision, *au lieu de* : dtcision.
- 129, — 24, [e] Taing Tao (électricité, autobus)] à ajouter
après [d] Canton (certaines lignes
d'autobus)].
- 136, — 19, virgule à ajouter avant et après [du reste].
- 138, — 12, point à ajouter après [exigent].
- 141, — 18, *lire* : chef, *au lieu de* : chez.
- 142, — 4, — ont été rendus le 15 août 1928, *au lieu*
de : ont été rendus.
- 145, — 21, — doit être âgé, *au lieu de* : doit âgé.
- 151, — 10, note 1, virgule à supprimer après [écoles
secondaires].
- 152, — 24, point à supprimer après [sécurité publique].
- 152, — 25, point à ajouter après [pouvoir central].
- 153, dernière ligne, point à ajouter après [l'incendie].
- 154, ligne 1, *lire* : éclaté, *au lieu de* : déclaré.
- 158, — 17, — 1928, *au lieu de* : 1930.
- 161, — 28, — 1928, *au lieu de* : 1930.
- 168, — 11, — Recueil, *au lieu de* : Recuei.

